

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**Kuntien sosiaalinen luototus
osana taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyä**

Noora Kosonen

Tampereen yliopisto

Pro Gradu -tutkielma

Kunta- ja aluejohtaminen

Toukokuu 2017

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtaminen

Tekijä:	Noora Kosonen
Tutkielman nimi:	Kuntien sosiaalinen luototus osana taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyä
Pro gradu -tutkielma:	93 sivua
Aika:	Toukokuu 2017
Ohjaaja:	Professori Arto Haveri
Asiasanat:	Sosiaalinen luototus, taloudellinen syrjäytyminen, luottomarkkinat, käyttäytymistaloustiede

Tutkimus käsittelee kuntien toimintamahdollisuuksia kuntalaisten taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemisessä. Tarkastelun keskeisenä kohteena on kuntien järjestämisvastuulla oleva sosiaalinen luototus, joka on kunnan vapaaehtoinen tehtävä. Nykyistä sosiaalisempien luottomuotojen kehittäminen on yksi osa pyrkimyksissä löytää ratkaisuja ylivelkaantumiseen ja taloudelliseen syrjäytymiseen. Sosiaalisen luototuksen hyödyt voidaankin nähdä niin inhimillisen tason hyvinvointivaikutusten kuin julkisen tason säästövaikutustenkin kautta.

Tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena oli löytää selittäviä tekijöitä sille, että sosiaalisen luototuksen leviäminen on Suomessa ollut melko hidasta ja käyttäminen melko vähäistä. Tarkastelun kohteena oli myös varsin vähäiselle tutkimukselle jäänyt sosiaalisen luototuksen käyttötarkoituksen painottuminen pääasiassa velkaongelmien hoitamiseen sen investointiluonteisiin hankintoihin suuntautuvan käyttötarkoituksen jäädessä taustalle. Sosiaalinen luototus aiemmin syntyneiden velkojen hoitamiskeinona on pikemminkin velkaongelmaan reagoivaa kuin sitä ehkäisevää, joten ennaltaehkäisyn näkökulmasta asia on merkitsevä.

Tutkimuksessa sosiaalista luototusta asemoidaan sosiaalihuollon tukimuotojen kentässä erityisesti suhteessa ehkäisevään toimeentulotukeen. Kuntien toimintamahdollisuuksia taloudellisen syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen ehkäisemisessä tarkastellaan suhteessa oikeudelliseen sääntelyyn ja pehmeämpiin ohjauskeinoihin. Tutkimuksen viitekehyksen kautta pehmeämpien ohjauskeinojen muotona nousevat esiin myös Suomessa melko vähäiselle käytölle jääneen käyttäytymistaloustieteen tarjoamat mahdollisuudet kuntalaisten taloudelliseen käyttäytymiseen vaikuttamisessa sekä sosiaalisempien luottomuotojen kehittämisessä ja nykymuotoisen sosiaalisen luoton käyttämisen tehostamisessa.

Tutkimuksen keskeisen aineiston muodostaa kaikkiin tiedossa oleviin sosiaalista luottoa myöntäviin kuntiin suunnattu kysely. Lisäksi aineistona on käytetty muun muassa kunnissa laadittuja sosiaalisen luototuksen ohjeistuksia ja kuntien päätöksentekojen asiakirjoja. Tutkimuksen perusteella sosiaalisen luototuksen hitaaseen leviämiseen vaikuttavat erityisesti kuntapäätäjien eriävät näkemykset sen tuomista hyödyistä, säästöistä ja kustannuksista sekä luottoprosessin kokeminen hankalaksi ja luottomuodon vähäinen tunnettisuus. Tutkimuksen keskeisenä tuloksena on myös sosiaaliseen luototukseen liittyvien osatekijöiden puutteellinen tilastointi melko suuressa osassa kuntia ja tilastointiin liittyvät kehittämistarpeet. Tarkempi tilastointi mahdollistaisi järjestelmän paremman analysoinnin ja kehittämisen. Käyttötarkoituksen velanhoitoon painottumisen taustalta tutkimuksessa löydetty syyt liittyivät niin myöntävällä kuntataholla omaksuttuihin näkemyksiin käyttötarkoituksesta, luottomuodon tunnettisuuteen, sosiaalisen luottokelpoisuuden tuloarvoihin kuin myönnetyn luottomäärään suuruuteenkin.

Sisällys

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	1
1.2 Tutkimusongelmat ja -kysymykset	4
1.3 Työn rakenne	4
2. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGISET VALINNAT	6
3. LUOTTOMARKKINAT JA TALOUDELLINEN SYRJÄYTYMINEN	8
3.1 Rahoitus- ja luottomarkkinat ja taloudellinen syrjäytyminen	8
3.2 Taloudellinen syrjäytyminen ja luotonsaantimahdollisuuksien merkitys	11
3.3 Rahoituslaitokset ja niiden valvonta Suomessa	14
4. SÄÄNTELYN JA PEHMEÄMPIEN OHJAUSKEINOJEN VÄLINEN TASAPAINO	16
4.1 Oikeudellinen sääntely	17
4.1.1 Deregulaaatio ja perusoikeudet ylivelkaantumiskytkentäisissä kysymyksissä	17
4.1.2 Kuluttajan suojeleminen luottomarkkinoilla	19
4.1.2.1 Kuluttajansuojalain uudistus vuonna 1993	19
4.1.2.2 Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus 2010	20
4.1.2.3 Vuoden 2013 korkokattouudistus	21
4.1.2.4 Nykytilanne	23
4.2 Käyttäytymistaloustieteelliset ohjauskeinot pehmeämmän sääntelyn muotona	24
4.2.1 Käyttäytymistaloustieteellinen tuuppaus yhteiskuntapoliittisena ohjauskeinona	25
4.2.2 Tuuppaukseen liittyviä käyttäytymistaloustieteellisiä peruskäsitteitä	26
4.3.3 Kritiikki ja eettiset näkökohdat	27
4.3.4 Tuuppaus julkisella sektorilla	29
4.4.5 Tuuppausmahdollisuuksia luottomarkkinoilla	32
4.4.5.1 P9 lend-to-save ja Jipange KuSave	35
4.4.5.2 EAST-malli	36
5. SOSIAALINEN PIENLAINOITUS	37
5.1 Pienlainoituksen historia ja toiminta-ajatus	37
5.2 Pienlainojen ja sosiaalisen luotonuksen synty ja käyttöönotto Suomessa	40
5.3 Kehittämistarpeita ja -hankkeita Suomessa	42

6. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN SUHDE TOIMEENTULOTUKEEN	44
6.1 Toimeentulotuki ja sen harkinnanvaraiset tukimuodot	44
6.2 Harkinnanvarainen toimeentulotuki ja sosiaalinen luototus	45
6.3 Kannustavuus ja aktiivisuus	48
6.4 Sosiaalisen luototuksen kustannuksista ja säästöistä	49
 7. SOSIAALISEN LUOTON KÄYTTÖTAVOISTA KUNNITTAIN	51
7.1 Kyselytutkimuksen tuloksia	51
7.1.1 Taustatiedot ja tilastoaineiston saatavuus	51
7.1.2 Avointen kysymysten esiintuomat huomiot	55
7.2 Hidas leviäminen ja vähäinen käyttö	59
7.3 Sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen myöntämisperusteiden vertailu	63
7.3.1 Suhteen huomiointi ohjeistuksissa	63
7.3.2 Kunnittainen toimeentulotuki koko maan tasolla	67
7.4 Yhteenveto	71
 8. PÄÄTELMÄ	74
 LÄHTEET	78
 LIITTEET	85

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla (Kuntalaki 1:1.2). Meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksen (sote-uudistus) vaikutukset eivät ole kaikilta osin vielä selvillä, mutta uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta maakunnille. Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuitenkin edelleen kuntien vastuulle (Sote- ja maakuntauudistus 2017), mikä korostaa ennaltaehkäisevien palveluiden merkitystä. Hyvinvointia lisäävinä käytäntöinä keskeinen merkitys on myös taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista ehkäisevillä ja vähentävillä toimenpiteillä ja palveluilla. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien toimintamahdollisuuksia kuntalaisten taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyen ja otetaan tarkastelun keskeiseksi kohteeksi kuntien järjestämisvastuulla oleva sosiaalinen luototus. Sosiaalisen luototuksen sopivimmasta järjestämistahosta on käyty paljon keskustelua ja nähtäväksi jää, onko siihen tulossa muutoksia yleisemmin tai esimerkiksi sote-uudistukseen liittyvien vastuutahomuutosten myötä vai tuleeko se edelleen säilymään kuntien vastuulla.

Sosiaalinen luototus on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, joka perustuu lakiin sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002). Sosiaalisen luoton käyttöönottoaminen ja laajuus on näin ollen kunnan itsensä päätettävissä. Sen avulla kunnat voivat tarjota luottoa pienituloisille ja vähävaraisille kuntalaisille, joilla ei ole mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa muualta. Vaikka kokemukset sosiaalisesta luototuksesta ovat kunnissa pääsääntöisesti hyviä ja sen voidaan nähdä tuovan säästöjä niin suuremmin muiden tukien tarpeen vähenemisen kautta kuin pidemmällä aikavälillä ennaltaehkäisevyytensä kautta, on se kuitenkin ollut kärjessä myös niiden tehtävien joukossa, joista kunnissa halutaan luopua (esim. Rissanen 2015, 12). Tämä onkin johtanut keskusteluun siitä, mikä olisi oikea taho järjestämään sosiaalista luototusta ja pitäisikö vastuun kuntien sijaan olla valtiolla tai muulla taholla. Myös yhdenvertaisuusnäkökulma puoltaa luototuksen järjestämistä lakisääteisenä, samankaltaisena ja yhdenvertaisesti saatavilla olevana koko maassa. Tässä mielessä tällä hetkellä ollaankin taitekohdassa ja tulevaisuus näyttää, säilyykö sosiaalinen luototus jatkossakin kuntien järjestämisvastuulla vai tuleeko siihen muutoksia sote-uudistuksen, muiden hallinnollisten ja organisatoristen muutosten tai lakimuutosten myötä. Osassa kunnista sosiaaliseen luototukseen liittyviä muutoksia on aivan viime vuosina osin jo tapahtunutkin kuntaliitosten ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien perustamisen johdosta. Sosiaalisen luototuksen rahoituksen ja

rahaliikenteen järjestämisen mahdollisista vaihtoehtoisista toteutustahoista on myös tehty hiljattain kattava selvitys (Rissanen 2015), eivätkä ne ole tutkimuksen keskiössä.

Aihe on ajankohtainen, sillä taloudellisten ongelmien määrä on edelleen kasvussa esimerkiksi niiden indikaattorina toimivan maksuhäiriöisten henkilöiden määrän perusteella. Maaliskuussa 2017 maksuhäiriöisiä henkilöitä oli lähes 374 000 eli enemmän kuin koskaan aiemmin (Suomen Asiakastieto Oy 2017). Muiden kielteisten vaikutustensa ohella ylivelkaantuminen sairastuttaa ja on yhteydessä muun muassa itsetuhoisuuteen, masennukseen, heikompaan terveyteen ja terveydelle haitallisten selviytymiskeinojen käyttöön, joten velkaongelmiin puuttumalla on mahdollista vaikuttaa myös kansanterveyteen (Blomgren ym. 2014). Taloudellisen syrjäytymisen ja kotitalouksien ylivelkaantumisen ongelmiin puuttuminen vaatii kokonaisvaltaista ja monialaista lähestymistapaa ja sillä on liitoskohtansa niin kansantalouteen, työllisyyteen kuin perusturvan tasoonkin. Nykyistä sosiaalisempien luottomuotojen kehittäminen on yksi osa pyrkimyksissä löytää ratkaisuja. Sosiaalinen luotto on sekä sosiaalityön työmenetelmä että toiminto, jolla ehkäistään sosiaalihuollon ja varsinaisen sosiaalityön tarvetta (HE 164/2014). Sosiaalisen luototuksen hyödyt voidaankin nähdä niin inhimillisen tason hyvinvointivaikutusten kuin julkisen tason säästövaikutustenkin kautta. Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen kuuluessa kunnan keskeisiin tehtäviin, on molemmilla tasoilla suora kytkentänsä kunnan toimintaan. Kunta voi edistää alueen elinvoimaa sekä hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua edistämällä kuntalaisten hyvinvointia suunnitelmallisesti ja aktiivisesti (Sote- ja maakuntauudistus 2017). Kunnissa käyttöön otettavilla näyttöön perustuvilla hyvillä käytännöillä edistetään nykyistä paremmin heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien hyvinvointia, terveyttä ja vastuunottoa, mikä ehkäisee eriarvoisuutta ja syrjäytymistä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 4-5).

Sosiaalinen luototus on kuntien järjestämisvastuulla olevana toimintana ollut Suomessa käytössä vuodesta 1999. Vuosina 1999-2001 luototusta kokeilivat kolmivuotiseen sosiaalisen luototuksen kuntakokeiluun osallistuneet kahdeksan kuntaa, minkä jälkeen luototus lähti leviämään erityisesti kunta- ja valtiotason toimijoiden yhteistyönä järjestetyn toimeenpanoprojektin sekä vuonna 2003 voimaan tulleen sosiaalista luototusta koskevan lain myötä myös muihin kuntiin. Leviäminen on kuitenkin ollut melko hidasta. Vuonna 2017 sosiaalinen luototus on käytössä noin 40 kunnassa (tähän tutkielmaan liittyvien selvitysten mukaan) ja sen piirissä on noin 44 % Suomen väestöstä (Sosiaali- ja terveysministeriö n.d.a). Sosiaalinen luotto ei sosiaalihuollon toimintajärjestelmässä olekaan kehittynyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisena ja yhdenvertaisesti kaikki kunnat kattavana palveluna (esim. HE 164/2014). Kiintoisana ilmiönä sosiaalisen luototuksen leviämisessä voidaan nähdä myös se, että vaikka luototuksen käyttö on, joskin hitaasti, levinnyt alueellisesti ja yhä suurempi osa väestöä on mallin piirissä, on sen käyttöala pikemminkin supistunut. Alkuperäisenä ajatuksena sosiaalisessa luototuksessa mukana ollut investointiluonne on jäänyt varjoon ja

sosiaalisen luototuksen pääkäyttömuodoksi on muodostunut aikaisempien velkojen poismaksaminen. Sosiaalinen luototus aiemmin syntyneiden velkojen hoitamiskeinona on pikemminkin velkaongelmaan reagoivaa, kuin sen ehkäisemistä. Investointiluonteisesti myönnettynä lainana - esimerkiksi pakollisiin arjen hankintoihin, työllistymistä edistäviin menoihin, terveydenhuoltomenoihin tai elämän muutos- ja kriisitilanteisiin liittyen - sosiaalinen luototus sen sijaan voidaan nähdä taloudellisiin ongelmiin ja niiden liitännäisvaikutuksiin jo aikaisemmassa vaiheessa puuttavana ja ennaltaehkäisevänä keinona. Näissä tilanteissa se voikin toimia kohtuullisemmin ehdoin myönnettävänä vaihtoehtona pikavipeille niiden kuntalaisten kohdalla, jotka eivät voi saada esimerkiksi pankkilainaa – ja tätä kautta edistää hyvinvointia ja ehkäistä ongelmia. Syitä sosiaalisen luototuksen käyttötarkoituksen muotoutumiselle velanhoitokeskeiseksi ja investointiluontoisuuden jäämistä taustalle ei ole juuri tutkittu. Tästä syystä tutkimuksen yhtenä keskeisenä tarkoituksena onkin löytää selittäviä tekijöitä sekä leviämisen hitaudelle että käyttötarkoituksen velanhoitopainotteisuudelle.

Ylivelkaantumisen on todettu muodostavan myös perusoikeusriskin (Länsineva 2010, 1056). Oikeudellisen sääntelyn kautta tarkasteltuna voidaankin kiinnittää huomiota lainsäätäjän melko varovaiseen ja pidättyväiseen sääntelyyn esimerkiksi ylivelkaantumisen taustalla yhtenä syynä vaikuttavan pikavippitoiminnan suhteen. Oikeustieteellisissä kannanotoissa onkin nostettu esiin kysymys, onko lainsäätäjän varovaisuus ja sitä myötä luottamus pehmeämpiin sääntelykeinoihin oikeassa suhteessa ongelman laajuuteen (esim. Linna 2014, 270; Länsineva 2010, 1055). Pehmeiden sääntely- ja ohjauskeinojen korostuminen nostaa joka tapauksessa esiin tarpeen kehittää niiden käyttöä ja keinovalikoimaa. Sen myötä korostuu myös kuntatason toiminnan merkitys sekä mahdollisuudet taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvien uusienkin toimintamallien kehittämiseen.

Sosiaalisen luototuksen tavoitteista löytyy näin ollen niin yhteiskunta-, kunta- kuin yksilötasonkin tavoitteita. Yhteiskuntatasolla tavoitteena on edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta yhteiskuntaan osallistumisessa, ehkäistä syrjäytymistä sekä selvittää sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulokijärjestelmään, muuhun sosiaaliturvaan ja luottomarkkinoihin. Kuntatason tavoitteena on toteuttaa sosiaalinen luototus niin, että siitä olisi myös kuntatalouteen liittyviä etuja sekä kehittää kuntien sosiaalityötä talousneuvonnan suuntaan erityisesti niissä kotitalouksissa, joissa taloudenpito on heikosti hallinnassa. Yksilötasolla tavoitteena on edistää luottomarkkinoilta syrjäytyneiden pääsemistä tasavertaiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa rahoitusmarkkinoille, edistää sosiaalista ja terveydellistä kuntoutumista, lisätä kansalaisten omatoimisuutta sekä auttaa työllistymisessä ja velkakierteen katkaisussa sekä suojata yksilön oikeus viimesijaiseen perusturvaan. (HE 142/2002) Tämän tutkimuksen kiintopiste on kuntatutkimuksessa ja kuntatason tavoitteissa ja toimintamahdollisuuksissa, mutta eri tasojen tavoitteet ovat niin kiinteästi

sidoksissa toisiinsa, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa vaikuttavia, että asiaa käsitellään myös kokonaisuutena ja kaikki tasot huomioiden.

1.2 Tutkimusongelmat ja -kysymykset

Tutkimuksen avulla pyritään selvittämään kuntien mahdollisuuksia kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä taloudellisen syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen ehkäisemiseen liittyvin keinoin. Keskeisenä tarkastelukohteena on kuntien järjestämisvastuulla oleva sosiaalinen luototus, sen asema sosiaalihuollon tukimuotojen kentässä sekä kuntatason mahdollisuudet sen käytön tehostamisessa ja tunnetummaksi tekemisessä. Erityisesti kiinnostavat syyt ja taustatekijät sille, että sosiaalisen luototuksen käyttäminen on Suomessa melko vähäistä ja sen käyttötarkoitus painottunut velanhoitoon. Heikkoa tunnettuisuutta on oletettu yhdeksi sosiaalisen luototuksen vähäisen käytön ja osin hitaan leviämisenkin syyksi ja tältä pohjalta sekä viitekehysten kautta nousee kysymys tiedottamisen merkityksestä ja muista tunnetuksi ja houkuttelevammaksi tekemisen keinoista liittyen niin sosiaaliseen luototukseen kuin yleisemminkin taloudellisempien käyttäytymismallien pariin ohjaamiseen. Lisäksi tutkimusasetelman kautta nousevat esiin yhteydet, eroavaisuudet ja tutkimuodon ratkaisutilanteisiin liittyvät tekijät kuntien toimeentulotukikäytäntöjen, erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen, ja sosiaalisen luototuksen käytön välillä.

Tutkimuskysymyksiksi nousee, miksi sosiaalinen luototus on levinnyt toivottua hitaammin? Miksi sosiaalista luototusta käytetään niin vähän? Mitkä tekijät voisivat olla yhteydessä sosiaalisen luototuksen investointiluonteisuuden vähäisyyteen ja miten investointiluonteisuutta voisi edistää? Edellä mainittuja asioita pyritään selvittämään tarkastelemalla eroja kuntien välillä.

1.3 Työn rakenne

Työn rakenne muodostuu siten, että ensimmäisessä luvussa taustoitetaan tutkittavaa ilmiötä ja tutkimuksen lähtökohtia sekä esitetään tutkimusongelma ja -kysymykset. Toisessa luvussa käydään tarkemmin läpi tutkimuksen toteutusta ja metodologisia valintoja.

Kolmannessa luvussa taustoitetaan tutkittavaa ilmiötä rahoitus- ja luottomarkkinoiden peruseräperiaatteiden tarkastelulla. Niillä on osansa taloudellisen syrjäytymisen prosessissa ja niiden myötä syntyy tarve myös sosiaalisemmille luottomuodoille. Tässä yhteydessä tarkastellaankin tarkemmin myös luottomarkkinoiden

toiminnan kautta syntyvää taloudellista syrjäytymistä ilmiönä. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus Suomessa toimiviin rahoituslaitoksiin ja niiden valvontajärjestelmään, jonka avulla pyritään varmistamaan vastuullista rahoitus- ja luotonantotoimintaa.

Neljäs luku käsittelee oikeudellisen sääntelyn ja pehmeämpien ohjauskeinojen suhdetta. Oikeudellisen sääntelyn osalta keskeistä on sääntelyn tarve ja merkitys kuntalaisten perusoikeuksien suojaamisen kannalta. Tarkastelemalla luottomarkkinoihin ja erityisesti pikaluottoihin liittyvän kuluttajansuojan kehittymistä tarkennetaan kuvaa pikaluottojen synnyttämistä ongelmista ja yhteydestä ylivelkaantumiseen sekä lainsäädännöllisten ratkaisujen vaikutusta ongelman ratkaisemisessa. Lainsäädännön ohella pehmeämmillä ohjauskeinoilla on oleellinen merkitys niiden keskinäisen suhteen painotuseroista riippumatta. Luvun jälkimmäisessä puoliskossa käsitellään pehmeiden ohjauskeinojen muotona käyttäytymistaloustieteellisiä ohjauskeinoja ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia kuntalaisten taloudellisen käyttäytymisen ohjaamisessa sekä velkaongelmien ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemisessä. Tarkasteltavasta tuoppausteoriasta nousee käytännön ratkaisumalleja sekä taloudellisten ongelmien ehkäisemiseen että esimerkiksi sosiaalisen luototuksen tunnettuisuuden lisäämiseen, minkä yhteydet sosiaalisen luototuksen vähäiseen käyttöön ovat tutkimuksenkin yhtenä kiinnostuksen kohteena.

Viidennessä luvussa käydään ensin lyhyesti läpi sosiaalisen luototuksen syntyhistoriaa, kehittymistä ja alkuperäistä toiminta-ajatusta. Tämän jälkeen kartoitetaan sosiaalisen luototuksen käyttöönottoa Suomessa ja suomalaista toimintamallia sekä tämän hetkistä tilannetta. Lopuksi kiinnitetään vielä huomiota meneillään oleviin kehitysprojeekteihin ja havaittuihin kehitystarpeisiin.

Kuudes luku tarkastelee sosiaalisen luototuksen asemaa sosiaalihuollon tukimuotojen kentässä erityisesti suhteessa toimeentulotuen muotoihin. Erityinen huomio on sosiaalisen luototuksen ja ehkäisevän toimeentulotuen suhteessa niiden lainsäädännössäänkin määriteltyjen hyvin samankaltaisten tavoitteiden vuoksi. Suhdetta tarkastellaan sekä kuntalaisten oikeusturvakysymyksenä että kunnan säästämismahdollisuuksien kautta.

Empiirinen osuus käsitellään seitsemännessä luvussa. Siinä käydään läpi eri lähestymistapojen kautta saatuja tuloksia ja niiden kautta tehtyjä johtopäätöksiä. Lopuksi luvussa kahdeksan esitetään kootusti tutkimuksen kautta syntyneitä ajatuksia ja päätelmiä.

2. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGISET VALINNAT

Tutkimuksen toteutustapa on monitasoinen. Sosiaalisen luoton asemaa sosiaalisten ja taloudellisten tukimuotojen kentässä sekä tutkimusongelmaa pyritään tarkastelemaan useammasta suunnasta lähestyen. Kattavamman näkökulman saamiseksi myös vastauksia tutkimuskysymyksiin pyritään löytämään useampaa eri menetelmää käyttäen.

Teorian ja ilmiön taustoituksen avulla luodaan kuva kunnan ja erityisesti sosiaalisen luoton tuotuksen mahdollisuuksista velkaongelmien ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyssä sekä paikannetaan sosiaalisen luoton tuotuksen asemaa sosiaalisten tukimuotojen kentässä. Koska tutkimuksen tavoitteena on selvittää kunnan mahdollisuuksia kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi ja toisaalta kuntien tehtäväkenttään lienee sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen myötä tulossa muutoksia, jotka painottavat ennaltaehkäisevien tehtävien merkitystä, tarkastellaan tähän näkökulmaan kytkeytyvää teoriaa. Se toteutetaan käyttäytymistaloustieteellistä tuoppausteoriaa ja sen avulla kehitettyjä malleja kartoittamalla. Näissä keskitytään erityisesti kuntatasollakin hyödynnettävissä oleviin käytäntöihin sekä taloudellisen syrjäytymisen ja velkaongelmien ehkäisyyn kytköksissä oleviin toimintatapoihin ja malleihin. Samalla nousevat esiin sosiaalisen luoton tuotuksen tunnettuisuuden lisäämisessä hyödynnettävissä olevat mallit sekä taloudellisempien käyttäytymistapojen suuntaan ohjaavat ja houkuttelevat mallit. Käyttäytymistaloustieteelliseen tuoppaukseen pohjautuvien menettelytapojen kehittäminen on Suomessa ollut huomattavasti vähäisempää kuin monissa muissa maissa. Esimerkiksi Britanniassa ja Tanskassa se on noussut varsin suosituksi ja osoittautunut toimivaksi menetelmäksi kehitettäessä julkisen sektorin toimintamahdollisuuksia kansalaisten ohjaamiseksi hyvinvointia lisäävien valintojen suuntaan. Näiden syiden - tiiviiden yhteyksiensä taloudellisiin valintoihin liittyviin pehmeisiin ohjauskeinoihin, sosiaalisen luoton tuotuksen tunnettuisuuden ja sitä kautta levinneisyyden lisäämiseen sekä mahdollisen vajaakäyttönsä ja tarjoamiensa piilevien kehitysmahdollisuuksien - vuoksi se on valikoitunut tutkimusta taustoittavaksi teoreettiseksi malliksi.

Tutkimuksen empiirisen osuuden perustan muodostaa kaikkiin tiedossa oleviin sosiaalista luottoa myöntäviin kuntiin suunnattu kyselytutkimus. Kyselytutkimus ei kuitenkaan toteutunut täysin ennalta suunnitellulla tavalla. Kyselytutkimuksen avulla pyrittiin saamaan kuntakohtaista tilastotietoa sosiaalisen luoton käyttöön liittyvistä indikaattoreista kuten käyttötarkoitusten jakautumisesta hakemuksissa sekä hyväksytyissä ja hylätyissä luottopäätöksissä, hylkäysperusteiden jakautumisesta ja luoton käyttömääristä. Tarkoituksena oli tarkastella, löytyykö näiden väliltä korrelaatioita, eroja kuntien välillä tai muita merkittäviä ja selittäviä tekijöitä, joilla voisi olla yhteys tutkimuskysymyksiin kuten esimerkiksi käyttötapoihin eli velanhoito- vs.

hankintapainotteisuuteen kunnassa. Tämän jälkeen oli tarkoituksena esiin nousseiden havaintojen perusteella valikoida osa kunnista tarkentavien lisäkysymysten kohteeksi, jotta saataisiin lisätietoa kyseisistä havainnoista. Kunnista saatujen vastausten myötä kävi ilmi, että tutkimuksella tavoiteltuja tietoja oli tilastoitu niin harvassa kunnassa ja niin epäyhtenevin tavoin, että saatavilla olevien tietojen perusteella päätelmien tekeminen tai korrelaatioiden vetäminen ei ollut mahdollista. Näin ollen tilastotietoon pohjaava analyysi jouduttiin jättämään pois ja hyödyntämään saatuja vastauksia muilta osin. Myös kyselyn tarkentava osuus toteutettiin tästä syystä tutkimuskysymyksiin liittyviä muita seikkoja käsittelevänä, eikä tarkentavaan osuuteen mukaan otettavia kuntia näin ollen rajattu minkään tutkimusaineistosta nousseen havainnon perusteella, vaan pyrittiin edelleen saamaan vastauksia mahdollisimman kattavasti. Kyselytutkimuksen toteuttamista on kuvattu tarkemmin luvussa seitsemän.

Syitä sosiaalisen luototuksen hitaalle leviämiselle etsittiin selvittämällä, millaisia perusteluja kuntapäättäjät ovat esittäneet sosiaalista luottoa koskevien aloitteiden käsittelyn yhteydessä sille, että sosiaalista luototusta ei oteta käyttöön. Tämä toteutettiin tarkastelemalla kunnallistason päättävien elinten kokouspöytäkirjoja sekä muita julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja ja aiheeseen liittyvää materiaalia.

Sosiaalisen luototuksen asemaa sosiaalihuollon tukimuotojen kentässä sekä suhdetta ennen kaikkea ehkäisevään toimeentulotukeen tarkasteltiin tutustumalla kunnittaisiin sosiaalisen luoton myöntämisperusteisiin ja -ohjeisiin sekä ehkäisevän toimeentulotuen kuntakohtaisesti määriteltyihin myöntämisperusteisiin. Niiden osalta tarkasteltiin, löytyykö niistä toisiaan sivuavia mainintoja eli miten näiden kahden tukimuodon suhdetta on ohjeistuksissa huomioitu. Lisäksi kokonaiskuvan saamiseksi ehkäisevän toimeentulotuen käytöstä tarkasteltiin eroja kuntakohtaisissa ehkäisevän ja harkinnanvaraisen toimeentulotuen määrissä koko Manner-Suomen alueella niin sosiaalista luottoa myöntävissä kunnissa kuin niissäkin, joissa se ei ole käytössä.

3. LUOTTOMARKKINAT JA TALOUDELLINEN SYRJÄYTYMINEN

Tässä luvussa tarkastellaan ensin rahoitus- ja erityisesti luottomarkkinoiden yleisiä toimintaperiaatteita ja mekanismeja, jotka muodostavat kehyksen myös sosiaaliselle luototukselle, vaikka sosiaaliseen luototukseen tiettyjä erityispiirteitä liittyykin. Tämän jälkeen tarkastellaan luottomarkkinoiden ja luotonsaantimahdollisuuksien yhteyttä taloudelliseen osallisuuteen ja syrjäytymiseen sekä erityisesti taloudellista syrjäytymistä käsitteenä ja yhteiskunnallisena ilmiönä. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus Suomessa toimiviin rahoituslaitoksiin sekä niiden valvontajärjestelmään, jonka avulla pyritään varmistamaan vastuullista rahoitus- ja luotonantotoimintaa.

3.1 Rahoitus- ja luottomarkkinat ja taloudellinen syrjäytyminen

Rahoitusmarkkinat muodostuvat luotto-, pääoma- ja rahamarkkinoista. Ajallisen keston mukaan pääomamarkkinoilla on tarjolla pitkäaikaista, yli vuoden kestoista rahoitusta ja rahamarkkinoilla lyhytaikaista. (Niskanen & Niskanen 2013, 22) Rahoitusmarkkinoiden tehtäväksi voidaan määritellä eri rahoitusmuotojen hinnoittelun ja varoja sijoittavien ja niitä tarvitsevien ajallisen sekä määrällisen riskin tasoittaminen, varojen välittäminen ylijäämätalouksilta alijäämätalouksille sekä informoiminen sijoittajien ja hankkijoiden välillä (Leppiniemi 2009, 73). Rahoitusmarkkinoiden tulee myös tarjota eri keinoja kaupantekoon ja pääoman liikkumiseen liittyvien maksujen tekemiseen ja selvittämiseen, sekä voimavarojen keräämiseen, omistuksen jakamiseen ja keskittämiseen, jotta erilaiset liiketoimet saadaan toteutettua. Määritelmä voidaan esittää myös niin, että rahoitusmarkkinoiden tehtävänä on saattaa rahan tarvitsijat ja tarjoajat yhteen ja rahoitusmarkkinoiden toimivuudesta huolehtivat erilaiset rahoituksen välitykseen erikoistuneet instituutiot, kuten pankit (Niskanen & Niskanen 2013, 9).

Rahoitus- kuten muihinkin markkinoihin liittyy aina myös epätäydellisyyksiä. Kansalaisten (kuluttajien) voidaan katsoa tarvitsevan julkista sektoria hyvinvointinsa edistämiseksi korjaamaan muun muassa markkinoiden epätäydellisyyksiä (epätäydellinen, kilpailu, julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset, markkinoiden puuttuminen, epätäydellinen informaatio, yhteisomistus), makrovaihteluita ja hyvinvoinnin jakaumaa (Loikkanen 2015). Monissa modernin kehitysteorian malleissa, jotka tutkivat kasvun muutosta, suhteellisia tuloeroja ja niiden pysyvyyttä rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksillä on keskeinen rooli ja ne vaikuttavat tärkeisiin päätöksiin, jotka koskevat inhimillisen ja fyysisen pääoman keskittymistä ja ammatillisia valintoja. Esimerkiksi pääoman keskittymistä korostavissa teorioissa rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet määrittävät, miten paljon köyhät voivat lainata investoidakseen koulutukseen tai fyysiseen pääomaan. Yrittäjyyttä painottavissa teorioissa puolestaan rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet määrittävät, miten

paljon lahjakkaat, mutta köyhät yksilöt voivat kerätä ulkopuolisia varoja käynnistääkseen projekteja. Siten taloudellisen kehityksen, kasvun ja ylisukupolvisen tulodynamiikan kehitykset ovat kiinteästi punoutuneet yhteen. Rahoitus ei vaikuta vain resurssien jakautumiseen koko taloudessa vaan myös melko köyhistä tai rikkaista kotitalouksista tulevien yksilöiden vertailtavissa oleviin taloudellisiin mahdollisuuksiin. (World Bank 2008, 23-24)

Maailman Pankin raportissa (World Bank 2008, 24-25) todetaan suurimman osan uudelleenjakamiseen perustuvista toimintatavoista kehittävän kannustinloukkuja työlle ja säästämislle, vaikkakin näiden kannustinloukkuna toimivien tekijöiden taloudellisesta merkittävydestä käydään intensiivistä keskustelua. Nämä jännitteet häviävät, kun keskitytään rahoitussektorin uudistuksiin. Tehokkaaksi ja kestäväksi nähdään lähestymistapa, joka keskittyy suoraan markkinoiden epätäydellisyyksiin aiheuttamatta haitallisia kannustevaikutteita. Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien vähentäminen yksilöllisten mahdollisuuksien lisäämiseksi puolestaan nähdään kehittävän positiivisia kannusteita, ei negatiivisia. Siten nämä argumentit ovat hyvin yhteneväisiä modernien kehitysteorioiden kanssa, mutta kuitenkin painottavat taloudellista osallisuutta edistävien rahoitustalouden uudistusten keskeisyyttä. Uudelleenjakamisen toimintamallit ovat suorassa yhteydessä lopputulosten tasoittamiseen siinä missä rahoitustalouden epätäydellisyyksien osoittaminen ja paremmin toimivat rahoitussysteemit pyrkivät mahdollisuuksien tasoittamiseen. Taloudellisella velalla, tai kehityksellä yleisemmin, voi olla suoria ja epäsuoria vaikutuksia pieniin yrityksiin ja köyhiin kotitalouksiin. Suurempi velka yhdistyy todennäköisemmin laajempiin mahdollisuuksiin ja osallisuuteen niin yritysten kuin kotitalouksienkin kohdalla, mikä mahdollistaa niiden paremmat mahdollisuudet hyödyntää investointitilaisuuksia, pehmentää kulutustaan ja vakuuttaa itsensä. Toisin sanoen pitkällä aikavälillä taloudellinen kasvu auttaa vähentämään köyhyyttä ja sen voidaan odottaa korottavan suurimman osan talouksista hyvinvointia, joten hyvin toimivat rahoitusjärjestelmät vaikuttavat kasvuun, joskin on epävarmaa, hyötyvätkö köyhät kotitaloudet suhteellisesti rahoitusuudistuksista, jotka vahvistavat taloutta yleisesti. (World Bank 2008, 99)

Edellä mainittu Maailman Pankin raportti nostaa esiin sen, että taloudellisen kehityksen vaikutustavoista tulojen epätasaiseen jakautumiseen ja köyhyyden vähentämiseen on kuitenkin vielä paljon opittavaa. Toteutuuko tuloerojen tasoittaminen ja köyhyyden poistaminen tarjoamalla suuremmalle osalle väestöä lainansaantimahdollisuudet vai huolehtimalla tehokkaammasta pääoman jakautumisesta eli huolehtimalla kilpailullisemmista ja avoimemmista markkinoista? Toteutuuko se velan avulla vai laajemman saavutettavuuden kautta? Huomioiden erot taloudellisessa osallisuudessa maiden välillä, voidaan myös kysyä, missä määrin vaikutukset riippuvat lähtökohtaisesta rahoituksellisen saavutettavuuden ja taloudellisen kehityksen tasosta. (World Bank 2008, 111) Asiaa on lähestytty maailmanlaajuisella tasolla ja

varallisuuden jakautumisen myötä köyhimpien valtioiden näkökulma painottuu, mutta periaatteet soveltuvat vauraampien länsimaiden talouteen.

Pääasialliset luotonantoon liittyvät ongelmat liittyvät luonnollisesti riskienhallintaan sekä pienten lainojen käsittelyyn, hallinnoinnin ja valvonnan korkeisiin transaktiokustannuksiin, jotka nostavat niiden korkotasoa. Näihin riskeihin kuuluvat myös tietojen epätasaisen jakautumisen aiheuttamat riskit. (World Bank 2008, 114) Pienten lainojen käsittely- ja hallinnointikulut muodostuvat siis suuriksi suhteessa myönnettävään lainaan. Vaikka kuluttajaluottomarkkinat voidaan yleisesti määritellä kilpailullisiksi markkinoiksi, tilanne on eri vähävaraisille tarjottavien taloudellisten palveluiden kohdalla. Taloudellisten palveluiden tarjonnassa on aukko, koska keskeiset luotonantajat tavoittelevat suuremman hyödyn tuottavia asiakkaita ja kokevat alhaisen tulotason markkinat riskialttiina ja kannattamattomina. Markkinoille muodostunutta aukkoa hyödyntämään ovat syntyneet muun muassa pikavippimarkkinat. (Wilson 2016, 188-189) Aukon täyttäminen muun tyyppisillä ratkaisulla kuten sosiaalisemmilla luottomuodoilla on näin ollen keskeinen keino, etsittäessä ratkaisuja ongelmaan.

Kansalaisten edullisen ja kohtuullisen luoton saannin mahdollisuuden merkitystä koko valtion taloudelliselle kehitykselle voidaan perustella taloustieteen yleisten lainalaisuuksien ja markkinalogiikan periaatteiden kautta muun muassa siten, että lisääntynyt lainananto johtaa korkeampaan tulotasoon ja rohkaisee ihmisiä investoimaan, käymään kauppaa ja aloittamaan yritystoimintaa. Edullinen luotto tarkoittaa, että suurempi osa rahasta jää lainanottajan sijoitettavaksi kuin palautettavaksi korkojen ja kulujen muodossa, mikä kiihdyttää taloudellista toimintaa. Lisäksi edullinen luotto tekee myös yhteiskunnassa taloudellisesti heikommassa asemassa oleville mahdolliseksi päästä virallisille luottomarkkinoille ja eroon taloudellisesta riistosta ja hyväksikäytöstä. Kohtuullinen luotto voi auttaa pääsemään pois velkaloukusta ja johtaa kestävään taloudelliseen toimintaan, joka mahdollistaa lainaajille investoimisen parempaan teknologiaan, joka puolestaan lisää heidän yritystensä kilpailukykyä. (World Bank 2010, 45-50)

Kohtuuhintaisten luotonsaantimahdollisuuksien puuttuminen onkin yksi osatekijä taloudellisen syrjäytymisen ja siihen liittyvän sosiaalisen syrjäytymisen taustalla. Mikäli mahdollisuus valtavirtaisen, kohtuuhintaisen ja turvallisen luoton saamiseen puuttuu, rajoittuvat yksilön toiminta- ja osallistumismahdollisuudet yhteiskunnassa tai vaihtoehtoisesti hän voi ajautua kalliille pikavippimarkkinoille. Pikavippimarkkinoihin puolestaan liittyvä liiankin helpoksi nähty luotonsaanti huonoine luottoehtoineen voi johtaa ylivelkaantumiseen, maksuhäiriöihin ja muihin taloudellisiin ongelmiin. Näin ollen, paradoksaalisesti myös liian helppo luotonsaanti ja siihen monesti liittyvät pikavippimarkkinat voi johtaa taloudelliseen syrjäytymiseen siinä missä luotonsaantimahdollisuuksien puuttuminenkin.

3.2 Taloudellinen syrjäytyminen ja luotonsaantimahdollisuuksien merkitys

Mitä sitten tarkoitetaan käsitteellä taloudellinen syrjäytyminen ja millaisia vaikutuksia sillä on yhteiskunnassa? Taloudellinen syrjäytyminen voidaan määritellä siten, että yksilöillä ei ole pääsyä sellaisten sopivien taloudellisten palveluiden ja tuotteiden pariin, joihin heillä on varaa eli heillä ei ole mahdollisuutta hyödyntää niitä; keskeisiksi palveluiksi ja tuotteiksi luetaan tässä yhteydessä pankkitili, yleinen vakuutus ja kohtuullinen määrä lainaa (toisin sanoen mahdollisuus rahansiirtoihin, vakuutuspalveluihin sekä säästöpalveluihin). Mikäli mahdollisuus sopivan ja kohtuullisen lainan saamiseen puuttuu, usein kyseessä on paitsi taloudellinen, myös sosiaalinen syrjäytyminen. Taloudellisen ja sosiaalisen syrjäytymisen välillä on todennettu yhteys, joka liittyy taloudellisen syrjäytymisen aiheuttamiin ongelmiin yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. (Wilson 2016, 183-188)

Vaikka taloudellisen ja sosiaalisen syrjäytymisen välillä on todennettu yhteys, yhteyden muodostumisesta esitetään hiukan erilaisia korrelaatioita. Taloudellinen syrjäytyminen voi olla joko sosiaalisen syrjäytymisen syy tai seuraus tai molempia. Lämmermanin (2010, 27) mukaan taloudellinen syrjäytyminen liittyy läheisesti sosiaaliseen syrjäytymiseen: kun sosiaalinen syrjäytyminen automaattisesti johtaa taloudelliseen syrjäytymiseen, taloudellisen syrjäytymisen katsotaan kuuluvan prosessiin, joka vahvistaa sosiaalisen syrjäytymisen riskiä. Hän jatkaakin, että taloudellisen syrjäytymisen riskejä yksilölle ja yhteiskunnalle ei pidä aliarvioida. Niillä, joilla ei ole pääsyä yrityksen kehittämisen tai henkilökohtaisen kuluttamisen rahoittamiseen, on suurempia vaikeuksia integroitua sosiaalisesti ja taloudellisesti.

Sosiaalisen kontekstin merkitys taloudellisen syrjäytymisen määritelmille on myös merkityksellinen. Kaikissa määritelmässä asiaa ei ole huomioitu, mutta esimerkiksi Wilson (2016, 183) toteaa, että sosiaalinen konteksti on niin oleellinen kaikille taloudellisen syrjäytymisen määritelmille, että se pitäisi sisältyä itsestään selvänä osana jokaiseen määritelmään; mitä pidetään kohtuullisena ja tarpeellisena pääsynä taloudellisten palveluiden tai tuotteiden piiriin vaihtelee sosiaalisen kontekstin ja yhteiskunnan mukaan. Tämä onkin huomioitu Euroopan komission määritelmässä, jonka mukaan taloudelliseen syrjäytymiseen liittyvät ihmisten vaikeudet päästä valtavirtamarkkinoilla sellaisten taloudellisten palveluiden ja tuotteiden piiriin, jotka ovat sopivia heidän tarpeisiinsa ja mahdollistavat normaalin sosiaalisen elämän siinä yhteiskunnassa, johon he kuuluvat. (European Commission 2008, 9) Koska taloudellinen syrjäytyminen liittyy eri yhteiskunnissa ja sosiaalisissa ympäristöissä eri asioihin, vaihtelevat myös siihen puuttumiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Pääsy taloudellisten palveluiden piiriin on nyky-yhteiskunnassa ensiarvoisen tärkeää ja edellytys sille, että voi olla taloudellisesti ja sosiaalisesti osa yhteiskuntaa. Erityisesti yhteiskuntien siirtyessä kohti virtuaalirahaa yksinkertaisista välineistä on tullut yhä oleellisempia osia päivittäistä elämää (Lämmermann 2010, 26). Yhteiskunnallisesti taloudellinen osallisuus on myös työllisyyden, taloudellisen kasvun, köyhyyden vähentämisen ja sosiaalisen osallisuuden edellytys. Lainansaantimahdollisuuksien puuttuminen voi vaikeuttaa minimielintason saavuttamista ja leimata ihmisiä ja sen osalta voidaan tehdä vielä jako niihin, joilla ei ole lainkaan mahdollisuutta saada lainaa ja niihin, joilla on mahdollisuus saada lainaa vain kalliilla hinnalla ja huonoin ehdoin (Lämmermann 2010, 26).

Luotonsaantimahdollisuudesta on tullut välttämätön edellytys monien arkeen liittyvien asioiden sujuvuudelle. Luotto on pääasiallinen rahoitusväline, joka mahdollistaa pääsyn sellaisten tuotteiden tai menojen piiriin, jotka ylittävät kuukausittaisen budjetin. Luotonsaantimahdollisuuden puuttuminen estää taloudellisesti vaikeiden aikojen helpottamisen tasoittamalla menojen ajoittumista lainan avulla pidemmälle ajalle ja saattavat johtaa ylivelkaantumiseen. (Lämmermann 2010, 26-27) Lisäksi luotonsaantimahdollisuuksia vailla olevat ihmiset eli ihmiset, joilla ei ole mahdollisuutta saada luottoa valtavirtaan kuuluvilta luotontarjoajilta, altistuvat epävirallisille rahanlainauskanaville ja niiden kohtuuttomille koroille ja lainaehdoille, minkä seurauksena ylivelkaantumisen riski kasvaa. Ylivelkaantuminen johtaa usein muihin vaikeuksiin kuten mielenterveysongelmiin, väkivaltaan ja rikoksiin, millä puolestaan on edelleen merkittäviä sosiaalisia seurauksia paitsi yksilölle, myös yhteiskunnalle, sillä se aiheuttaa muun muassa julkiseen terveydenhuoltoon ja oikeudellisiin prosesseihin liittyviä lisäkustannuksia (Wilson 2016, 183-188).

Niin sanottuihin valtavirtaisiin lainansaantimahdollisuuksiin liittyen esimerkiksi Wilson (2016, 191) korostaa, että ihmiset tulee edelleen lukea taloudellisesti syrjäytyneisiin, mikäli heillä on mahdollisuus vain luottoon, joka ei vastaa heidän tarpeitaan. Valtavirtaisten luottomuotojen ulkopuolella oleva luotto on usein kallista ja huonoehtoista, joten sen ei yleensä voida katsoa vastaavan tarpeita. Wilson (2016, 191) toteaaakin, että vaikka valtavirran ulkopuolella olevilla luottomuodoilla voitaisiin tietyllä tapaa nähdä olevan positiivinen sosiaalinen vaikutus niiden tarjotessa luottoa muutoin luotonsaantimahdollisuuksien ulkopuolella oleville ihmisille, ovat niiden haitat niin suuria, että ne eivät ole sopivia taloudellisen syrjäytymisen poistamiseen. Lisäksi asiaan liittyy se piirre, että juuri pienillä tuloilla eläville lainansaanti voi olla erityisen oleellista, sillä pienillä tuloilla liikkumavaraa on niukasti, eikä ole mahdollisuutta reagoida yllättäviin tilanteisiin.

Luotonsaantiin liittyvien kahtalaisten vaikutusten vuoksi voi liian helposti saatavilla oleva luotto siis aiheuttaa taloudellista syrjäytymistä siinä missä luotonsaantimahdollisuuksien puuttuminenkin. Tämä on tullut hyvin esiin pikavippien ja kulutusluottojen aiheuttamien velkakierteiden myötä. Osin kaksijakoisesti voidaan

suhtautua siihen, kuten esimerkiksi Rantala (2012, 24-25) toteaa, että ”pikavippien ja kulutusluottojen markkinointikieli esittää lainantarpeen luonnollisena ja legitiiminä asiana, jota ei tarvitse hävetä; lainan tarkoitus on auttaa”. Toisaalta asia onkin näin: laina on normaali rahoitusmarkkinoihin kuuluva elementti, jonka avulla on mahdollista tasoittaa tulojen ja menojen epätasaista jakautumista ja mahdollistaa taloudelliselle ja sosiaalisellekin selviytymiselle monessa tapauksessa tarpeelliset investoinnit. Toisaalta tulee huomioida se, mitä Rantala jatkaa liittyen rahantarpeen arvioinnin selvittämiseen: ”pikavippien kyseessä ollen luotetaan asiakkaaseen ja vedotaan siihen, että rahan käyttötarkoitusta ei tarvitse selvittää, vaan se on asiakkaan oma asia”. Tässä tullaan kuitenkin punnintaan, miten tarkkaan lainan käyttötarkoitusta kontrolloidaan, jotta laina kuitenkin edelleen säilyttää luonteensa omaisen mahdollisuuksia lisäävän vaikutuksen. Lainan käyttötarkoituksen arvioiminen on oleellista ja lisää harkintaa sen ottamisessa. Huonossa taloudellisessa asemassa olevan kohdalla ja sosiaalisen syrjäytymisen kontekstissa tarkoituksen tulisi ideaalisti olla sellainen, että se ehkäisee syrjäytymistä ja mahdollistaa osallisuutta. Tasapainon löytäminen kontrollin ja jonkinasteisen käyttötarkoitukseen liittyvän vapauden välillä on tarpeen. Mainosten mukaan pikavippiytyypin luotonanto on luotettavaa palvelua, toisinaan se esitetään myös edullisena ja turvallisena, mikä voi antaa vääränlaisia mielikuvia. Toisaalta Rantalan haastattelujen pohjaltakin todetaan, että velkakierre voi kyllä alkaa hetken mielijohteesta otetuista helpolla saaduista lainoista, mutta se voi alkaa myös perusteltuun tarkoitukseen otetuista lainoista, joiden jälkeen lainoja aletaan käyttää elämiseen ja lopulta laskujen ja muiden velkojen maksamiseen. Talouden hallitsemattomuus ei siis automaattisesti johdu yltiöpäisestä kerskakulutuksesta. (Rantala 2012, 24-25)

Ratkaisua taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemiseen voidaan etsiä sekä markkinaehtoisesti että sääntelyn kautta. Markkinaehtoinen vastaus ongelmaan on markkinoiden nopea sopeutuminen yhteiskunnan tarpeisiin esimerkiksi pankkien ja muiden organisaatioiden välisen yhteistyön kautta, jotta saavutetaan laajempi joukko ihmisiä sekä pankkien omat ohjeet ja säännöt koskien palveluiden ehtoja. Sääntelyn kautta ratkaisuja on etsitty EU-tasolla esimerkiksi osana Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden -maaraportteja. Lisää hallinnollisia toimenpiteitä kaivataan esimerkiksi erilaisten korkotuettujen ja sosiaalisten lainojen, henkilökohtaisen neuvonnan ja velkaneuvonnan vahvistamisen muodoissa. (Cozarenco 2015)

Seuraavassa Rantalalta & Tarkkalalta lainatussa ajatuksessa kiteytyy kansalaisen, ja erityisesti heikossa taloudellisessa tilanteessa olevan kansalaisen, asema luottomarkkinoilla ja yhteys luotonsaantimahdollisuuksiin:

Kenen tahansa on vaikea toimia tasavertaisena sopimuskumppanina luottomarkkinoilla, jossa tarjoajat ovat taloudelliseen hyötyyn tähtääviä alansa ammattilaisia ja pirstonainen järjestelmä vaikeasti

hallittavissa. Silti ihmisillä on myös lähtökohtaisesti erilaisia valmiuksia hallita rahoitusjärjestelmän logiikkaa sekä ylläpitää itsekuria loputtomilta tuntuvien mahdollisuuksien avaruudessa. Lainanotto on sopimuksena illuusio, joka piilottaa epätasa-arvon vapaan valinnan hämäävään kaapuun. Samalla kun vapaaehtoiset, markkinaperusteiset ratkaisut ovat usein kalliita, niitä ottavat myös ne, joilla olisi niihin vähiten varaa, eikä luoton ottaja välttämättä ymmärrä todellisten kulujen muodostumista. Näin uusi yhteiskunnallinen eriarvoisuus perustuu yksilön kykyyn toteuttaa itseään kuluttajakansalaisena ja vastata elämänhallinnastaan. (Rantala & Tarkkala 2010, 30-31)

Edellä esitetyn pohjalta esiin nousee myös sellaisia taloudelliseen syrjäytymiseen liittyviä ratkaisukeinoja, joiden toteuttaminen on kuntatason toimintaa ja jonka osalta kunnallisen tason toimien avulla voidaan pyrkiä ehkäisemään taloudellista syrjäytymistä ja vähentämään eriarvoisuutta. Sosiaalisemmat luotot, velkaneuvonta ja ennaltaehkäisevä taloudellinen valistus toimivat taloudellisen elämänhallinnan vahvistajana.

3.3 Rahoituslaitokset ja niiden valvonta Suomessa

Rahoitus- ja luottomarkkinoiden aiemmin esitettyjen perustoimintamekanismien lisäksi niiden toimintaan vaikuttaa sääntely ja valvonta. Sääntelyn ja valvonnan kautta pyritään varmistamaan vastuullista toimintaa. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu rahoituslaitosten valvontaa Suomessa ja kuten siitä käy ilmi, osa luottoja tarjoavista yrityksistä jää tiiviimmän valvonnan ulkopuolelle, minkä on osaltaan nähty lisäävän luottomarkkinoihin liittyviä kielteisiä ilmiöitä.

Valtavirtainen luototus tapahtuu Suomessa yleensä rahoituslaitosten toimesta. Rahoituslaitosten lisäksi luottomarkkinoilla toimii liikkeenharjoittajan ja kuluttajan väliseen suhteeseen luototuksen perustavia pikaluottoyrityksiä. Rahoituslaitosten toiminta on Suomessa laeilla varsin tarkkaan säädeltyä. Sääntelyn ja esimerkiksi luotonantajien rekisteröimisvelvollisuuden voidaankin nähdä edistävän toiminnan luotettavuutta ja viranomaisvalvonnan edellytyksiä.

Suomessa toimivat rahoituslaitokset voidaan jakaa kolmeen ryhmään eli keskuspankkiin, muihin rahalaitoksiin ja muihin rahoituksen välitystä harjoittaviin laitoksiin. Keskuspankkiryhmään luetaan sekä Suomen Pankki että Euroopan keskuspankki, muihin rahalaitoksiin talletuspankit ja rahamarkkinarahastot. Keskuspankin tehtävä on laskea liikkeelle rahaa, säilyttää rahan sisäinen ja ulkoinen arvo ja pitää hallussaan joko kaikkea tai osaa maan kansainvälisistä valuuttavarannoista. Suomen Pankki toteuttaa Euroopan keskuspankin määrittelemää rahapolitiikkaa. Muut rahalaitokset välittävät rahoitusta ottamalla vastaan talletuksia ja myöntämällä omaan lukuunsa lainoja ja arvopaperisijoituksia. Muita rahoituksen välitystä harjoittavia laitoksia puolestaan ovat Finanssivalvonnan toimiluvan omaavat luottolaitokset sekä esimerkiksi

sijoitusrahastot ja kehityspääomayhtiöt, omaisuudenhoitoyhtiöt, panttikonttorit sekä esimerkiksi talletuspankkien hallintayhtiöt. Ne välittävät rahoitusta ottamalla velkaa muussa muodossa kuin talletuksina tai vakuutusteknisinä vastuuelkoina. (Pylkkönen 2007; Tilastokeskus 2017)

Finanssivalvonnan harjoittama valvonta kohdistuu edellä mainittuihin luottolaitoslaissa (L610/2014) tarkoitettuihin luottolaitoksiin, jotka ottavat vastaan yleisöltä takaisinmaksettavia varoja sekä tarjoavat omaan lukuunsa luottoja tai muuta rahoitusta. Yleensä pikaluottoja tarjoavat yritykset eivät kuulu tähän joukkoon, eikä Finanssivalvonnan tiedossa ole, että rahoituslähteenä olisi käytetty tällaisia varoja. Pikaluottoyritys tulee kuitenkin Finanssivalvonnan valvontaan, jos se rahoittaa toimintansa yleisöltä hankituilla takaisinmaksettavilla varoilla kuten talletuksilla. Normaalisti pikaluottotoiminta kuuluu lähinnä kuluttajansuojan valvontaan, sillä kyse on liikkeenharjoittajan ja kuluttajan välisestä suhteesta. Kuluttajaviranomaisten valvonnan kohteena on kuluttajansuojan toteutuminen, mihin sisältyy esimerkiksi yrityksen markkinointi ja sopimusehtojen lainmukaisuus, mutta itse yrityksen vakavaraisuutta tai hallinnon luotettavuutta ei valvo kukaan, jos harjoitettava toiminta ei edellytä toimilupaa. Vuoden 2010 kuluttajansuojalainsäädännön (L38/1978) uudistuksen jälkeen myös pikaluottoyritysten on kuitenkin tullut rekisteröityä luotonantajarekisteriin Etelä-Suomen Aluehallintovirastoon. (Finanssivalvonta 2017) 12.05.2017 päivitetyn tiedon mukaan Etelä-Suomen Aluehallintoviraston Luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin oli merkitty 57 kuluttajaluotonantajaa. (Etelä-Suomen Aluehallintovirasto 2017)

4. SÄÄNTELYN JA PEHMEÄMPIEN OHJAUSKEINOJEN VÄLINEN TASAPAINO

Luottomarkkinoiden osalta voidaan pakottavan oikeudellisen sääntelyn ja pehmeämpien sääntely- tai ohjauskeinojen suhdetta lähestyä monesta näkökulmasta. Oikeudellinen sääntelyvaje voi ainakin joissakin tilanteissa merkitä taloudellisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisryhmien jättämistä markkinavoimien armoille ilman kunnollista suojaverkkoa (Lämsineva 2010, 1055). Lisäksi oikeudellisella sääntelyllä on yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia, myös syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen (ja niiden inhimillisten vaikutusten) kautta. Tätä kautta sääntelyllä on kytkentänsä myös perusoikeuksien toteutumiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut elinikäisen ja kohtuuttoman pitkäkestoisen ulosoton kohteena olemisen saattavan rajoittaa jopa yksilön mahdollisuuksia elää perustuslain 1 §:ssä tarkoitettua ihmisarvoista elämää, joten ylivelkaantuminen merkitsee huomattavan vakavaa perusoikeusriskiä (Lämsineva 2010, 1056). Onkin kysytty, onko lainsäätäjän ylivarovainen lähestymistapa ja luottamus informaation, kuluttajavalistuksen, hyvän luotonantotavan ja muiden pehmeiden sääntelykeinojen voimaan oikeassa suhteessa pikaluottotoiminnan käytäntöjen ja ansaintalogiikan sekä toimintaan liittyvien yhteiskunnallisten ja yksilöllisten ongelmien vakavuuden kanssa (Lämsineva 2010, 1055). Mikäli kuitenkin pitäydytään pehmeämissä sääntelyvaihtoehdoissa ja ohjauskeinoissa, on aiheellista kiinnittää huomiota myös niiden kehittämiseen. Tässä yhteydessä nousee esiin toistaiseksi Suomessa varsin vähän hyödynnetyn käyttäytymistaloustieteen ja sen tarjoamien ohjauskeinojen mahdollisuudet. Pehmeämpien ohjauskeinojen kohdalla myös kuntien mahdollisuudet ja liikkumavara ovat suurempia kuin pakottavan oikeudellisen sääntelyn käytössä, jossa kuntien rooli rajoittuu lähinnä täytäntöönpanoon.

Tämän luvun ensimmäinen osa käsittelee oikeudellista sääntelyä sekä oikeudellisen sääntelyn ja pehmeämpien ohjauskeinojen suhdetta. Aluksi asemoidaan kyseistä suhdetta ylivelkaantumiseen kytkeytyvissä kysymyksissä erityisesti perusoikeuksien kannalta. Tämän jälkeen tarkastellaan luottomarkkinoihin ja erityisesti pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön kehittymistä kuluttajansuojan kautta. Tarkastelun avulla tarkennetaan kuvaa pikaluottojen synnyttämistä ongelmista ja yhteydestä ylivelkaantumiseen sekä lainsäädännöllisten ratkaisujen vaikutusta ongelman ratkaisemisessa. Ongelmaan ratkaisuja etsittäessä nousee esiin myös sosiaalinen luototus ja sosiaalisempien luottomuotojen kehittäminen niin syntyneiden velkaongelmien hoitamisessa kuin myös vaihtoehtojen kehittämisessä pikavipeille. Kehittämisen muodot voidaan kohdistaa niin lainsäädäntöön kuin pehmeämpäänkin sääntelyyn. Luvun jälkimmäisessä puoliskossa käsitellään pehmeiden ohjauskeinojen muotona käyttäytymistaloustieteellisiä ohjauskeinoja, erityisesti käyttäytymistaloustieteen parissa kehitettyä tuuppausteoriaa. Erityisesti keskitytään niiden tarjoamiin mahdollisuuksiin kuntalaisten taloudellisen

käyttäytymisen ohjaamisessa sekä velkaongelmien ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemisessä. Pehmeämmät ohjauskeinot ja kuntalaisten taloudelliseen käyttäytymiseen liittyvien vaikutusmahdollisuuksien esiin nostaminen on keskeistä myös siitä näkökulmasta, että sote-uudistuksen myötä kuntien vastuulle sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta jää hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, mikä korostaa ennaltaehkäisevyyden merkitystä.

4.1 Oikeudellinen sääntely

4.1.1 Deregulaatio ja perusoikeudet ylivelkaantumiskytkentäisissä kysymyksissä

Oikeudellisessa sääntelyssä on jo pidempään ollut nähtävissä lainsäädäntöpoliittinen deregulaatiotrendi, jossa keskeisenä tavoitteena on pikemminkin ollut elinkeino- ja liiketoimintaa koskevan pakottavan sääntelyn purkaminen kuin sen kiristäminen. Esimerkiksi Kalle Määtän (2010, 278) mukaan deregulaatiotavoite on pitkään hallinnut lainsäädäntöpolitiikkaa, vaikka yksittäisiä askelia on otettu myös toiseen suuntaan (esimerkkinä perintätoiminnan sääntely ja luvanvaraisuus). Sama kehityssuunta voidaan nähdä myös sen taustalla, että lainsäätäjä on ollut melko pidättyväinen esimerkiksi pikaluottoja koskevassa oikeudellisessa sääntelyssä. Jossain määrin tiukempaa sääntelyä voidaan nähdä viimeisimmässä, vuoden 2013 lakiuudistuksessa, mutta lainsäädännön tiukentaminen on ollut varovaista ja edennyt hitaasti. Vuoden 2013 uudistuksenkin osalta ollaan tulossa tilanteeseen, että se ei alun lupaavuuden jälkeen ehkä sittenkään pystynyt riittävässä määrin vähentämään haitallisia ilmiötä.

Deregulaatio on yhteydessä ylisääntelyn välttelyyn. Länsineva (2010, 1055) toteaa, että samalla kuitenkin suljetaan silmät siltä tosiasialta, että sääntelyvaje voi ainakin joissakin tilanteissa merkitä taloudellisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisryhmien jättämistä markkinavoimien armoille ilman kunnollista suojaverkkoa. Hänen mukaansa myös yhteiskunnalliset ja kansantaloudelliset haitalliset seuraukset sääntelyepäonnistumisista voivat olla arvaamattoman kauaskantoisia, kuten esimerkiksi vuosien 2008–2009 maailmanlaajuisesta luottokriisistä saadut kokemukset osoittavat. Esimerkiksi pikaluottotoiminnan vajaasääntely ei luonnollisesti syökse kokonaisia kansantalouksia kurimukseen, mutta köyhyysongelmien ja syrjäytymisuhan alla kamppaileville yksilöille aiheutuvat sosiaaliset ja inhimilliset kustannukset voivat nousta siinä määrin korkeiksi, että niillä on myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. (Länsineva 2010, 1055)

Yhteiskunnan hitautta pikaluotto-ongelman korjaamisessa onkin pidetty jopa perustuslain vastaisena. Pikaluottotoiminnan haitalliset sosiaaliset ja taloudelliset seurannaisvaikutukset voivat ulottua hyvin

moninaisella ja syvällisellä tavalla luotonottajien perusoikeusasemaan. Pitkäaikainen ylivelkaantuminen ja siihen usein liittyvä syrjäytyminen saattavat nimittäin merkittävästikin kaventaa esimerkiksi yksilön itsemääräämisoikeutta, liikkumisvapautta, ammatinvalinnanvapautta sekä sivistyksellisiä ja kulttuurisia oikeuksia samoin kuin hänen oikeuttaan terveyteen ja asumisen omatoimiseen järjestämiseen (Länsineva 2010, 1056). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiteyttänyt asian niin, että elinikäisen ja kohtuuttoman pitkäkestoisen ulosoton kohteena oleminen saattaa rajoittaa jopa yksilön mahdollisuuksia elää perustuslain 1 §:ssä tarkoitettua ihmisarvoista elämää (PeVL 12/2002 vp; PeVL 42/2006 vp.)

Länsineva (2010, 1056-1057) on käsitellyt ylivelkaantumiseen ja pika- ja kulutusluottoihin liittyvää oikeudellista sääntelyä ja sääntelyn perusoikeuskontrollia. Hän toteaa, että perusoikeuskontrollin voi sanoa toimivan lähinnä ylisääntelyä ehkäisevänä tekijänä, mutta sääntelyvajetilanteiden tunnistamiseksi se ei kykene tarjoamaan kunnollisia välineitä. Hän jatkaa, että silloinkin kun uuden sääntelyn keskeisenä funktiona on heikommassa asemassa olevien henkilöiden merkittävien perusoikeusintressien turvaaminen ulkopuolisilta uhkatekijöiltä, ja samalla siis julkiseen valtaan kohdistuvan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden täyttäminen, nousee perusoikeuskontrollissa jokseenkin säännönmukaisesti päätteemäksi se, rajoittaako ehdotettu uusi sääntely liiaksi jonkin osapuolen toimintavapauksia. Eli ennakkollinen perustuslakikontrolli asettaa lainsäätäjälle perustelutaakan vain silloin, kun sääntelyä ehdotetaan kiristettäväksi, mutta sääntelystä pidättäytymisen perusteluja ei ole tapana vaatia. Esimerkiksi pikaluottotoimintaa koskevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuusarvioinnissa arvioitiin lähinnä sitä, merkitsivätkö ehdotetut vähäiset sääntelymuutokset liian pitkälle menevää rajoitusta pikaluottotoiminnan harjoittajien perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Rajoitusten kuluttajia suojaavalle funktiolle annettiin arvioinnissa merkitystä vain siltä kannalta, että voitiin perustella elinkeinovapauden rajoituksen taustalla olevan hyväksyttäviä tarkoituksia. Kun ehdotetut elinkeinovapauden rajoitukset olivat varsin vaatimattomia, niiden taustalla oli helppo osoittaa olevan hyväksyttävät kuluttajansuojaa palvelevat tarkoituksiperät. Kysymystä siitä, olivatko ehdotetut sääntelytoimenpiteet riittävän tehokkaita kuluttajien perusoikeuksien turvaamiseksi, ei kummallakaan kerralla tarkasteltu. (Länsineva 2010, 1056-1057)

Pikaluottojen sääntelyä koskeva perusoikeusarviointi edellyttäisikin luotonantajien perusoikeuksien tarkastelun lisäksi myös luotonottajien oikeuksien täysipainoista huomioimista, jotta arviointia voisi pitää riittävän kattavana. Luotonottajien osalta pikaluottoja koskevan sääntelyn kiristäminen voidaan nähdä sekä heidän taloudellista toimintavapauttaan rajoittavana että heidän perusoikeuksiaan turvaavana. Kysymys toimintavapauden rajoittamisesta tosin aktualisoituisi kuluttajanäkökulmasta vasta, jos pikaluottotoiminnan sääntelyn kiristäminen olisi hyvin radikaalia tai pikaluottotoiminta kiellettäisiin kokonaan. Tämä voisi johtaa kuluttajien luottomahdollisuusvalinnanvaran kaventumiseen tavalla, jolla on merkitystä myös perusoikeusnäkökulmasta. Tätä lievempien sääntelyvaihtoehtojen osalta keskeisimpänä kysymyksenä

kuluttajien näkökulmasta on, millaisen sääntelyn voidaan katsoa turvaavan riittävän tehokkaasti heidän perusoikeutensa pikaluottosuhteissa. (Länsineva 2010, 1057-1058) Seuraavassa tarkastellaan sääntelyn kehittymistä Suomessa. Sen kautta saadaan myös tarkennettua kuvaa sekä pikaluottojen tai pikavippien aiheuttamista ongelmista että toimintatavoista, jotka pikaluottomarkkinoilla ovat ongelmallisia. Nämä ovat omiaan luomaan tarvetta myös sosiaalisemmille luottomuodoille.

4.1.2 Kuluttajan suojeleminen luottomarkkinoilla

Kuluttajansuojalaki sääntelee kuluttajaluoton määritelmän täyttäviä luottomuotoja. Kuluttajansuojan tarve luottomarkkinoilla lisääntyi erityisesti pikavippien yleistymisen ja niiden aiheuttamien ongelmien myötä ja kuluttajansuojalakia onkin tähän liittyen uudistettu. Kuluttajansuojalainsäädännön keskeiset kuluttajaluottoja käsittelevät kohdat sekä suojan kehittyminen käyvät hyvin ilmi lakiin tehtyjen uudistusten ja lainsäädännön kehittymisen kautta.

4.1.2.1 Kuluttajansuojalain uudistus vuonna 1993

Ensimmäinen laajempi uudistus vuodelta 1978 olevaan Kuluttajansuojalakiin tehtiin vuonna 1993. Yhtenä syynä oli se, että vanha laki ei koskenut kuluttajille tärkeimpien lainojen eli opinto- ja asuntolainojen sääntelyä. Lisäksi kulutusluottojen osalta laki oli kapea-alainen, sillä siinä missä ennen osamaksukauppa oli ollut käytetyin kulutusluotto, olivat sen tilalle tulleet pankkilainat sekä tililuotot ja sääntelyä katsottiin tarpeelliseksi kohdistaa myös niihin. Uudistuksilla pyrittiin ehkäisemään kuluttajien harkitsematonta luotonottoa ja ylivelkaantumista. (HE 238/1992)

Uudistuksen jälkeenkin velvollisuus ilmoittaa todellinen vuosikorko liittyi vain luoton markkinointiin, itse sopimuksessa sitä ei tarvinnut mainita. Lain mukaan ennen kertaluottosopimuksen tekemistä kuluttajalle oli ilmoitettava määrätty tiedot, muun muassa todellinen vuosikorko, ja sopimusehdot sekä annettava tilaisuus tutustua niihin kirjallisina. Lyhytaikaisiin luottoihin (alle kolmen kuukauden takaisinmaksuaika) ei kuitenkaan sovellettu säännöksiä todellisen vuosikoron ilmoittamisesta markkinoinnissa, ennen luottosopimuksen tekemistä annettavista tiedoista, säännöksiä luottosopimuksen sisällöstä ja muodosta, eikä myöskään säännöstä kuluttajan oikeudesta maksaa kulutusluotto ennen sen erääntymistä. Lyhytaikaisten luottojen rajaamista edellä mainittujen säännösten ulkopuolelle perusteltiin sillä, että ei vaikeuteta esimerkiksi elintarvikkeiden ostamista tiliin, jonka koko saldo maksetaan kerran tai kaksi kertaa kuukaudessa ja josta ei aiheudu luottokustannuksia. (HE 88/1985 vp) Lisäksi elinkeinonharjoittaja oli velvollinen ilmoittamaan

kuluttajansuojalain mukaisen vuosikoron vain yli 1 000 markan luotoista. (Oikeusministeriö 2008, 7)

4.1.2.2 Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus 2010

Vuoden 2010 kulutusluottoja koskevan kokonaisuudistuksen taustalla keskeisenä tekijänä oli niin sanottujen pikavippien yleistyminen ja niiden aiheuttamat ongelmat. Pikavipit tai pikaluotot yleistyivät Suomessa vuonna 2005 ja samana vuonna esitettiin myös ensimmäinen niihin liittyvä kirjallinen kysymys eduskunnalle (KK 921/2005). Sitten keskustelu vilkastui ja ongelmat nousivat korostetummin esiin. Toisaalta myös pikavippien puolustamiseksi esitettiin näkökulmia ja tuotiin esiin niiden säätelyn aiheuttamia ongelmia. Esimerkiksi silloinen oikeusministeri totesi seuraavasti:

Pikaluotoista ei vaadita vakuutta, mutta vakuudettomuuden vastapainona luottojen korot ja muut luottokustannukset saattavat olla hyvinkin korkeita. Korkokaton asettaminen lailla on ollut harkittavana, mutta sitä ei pidetty hyvänä ratkaisuna. Korkokaton asettamisesta seuraisi todennäköisesti joukko haittoja, mm. se, että pieniä vakuudettomia luottoja ei enää myönnettäisi tai että myöntäminen siirtyisi pimeille luottomarkkinoille. Silloin ongelmat — sekä kiskontamahdollisuus että perinnän menettelytavat — olisivat varmasti pahempia kuin valvotuilla avoimilla markkinoilla. Kuluttajansuojan kannalta on tarkoituksenmukaisempaa pyrkiä varmistamaan luoton hinnan ja muiden luottoehtojen selkeys ja lainmukaisuus sekä edistämään kuluttajien tietämystä erilaisista saatavilla olevista luotoista, niiden eduista ja haitoista sekä luottosuhteeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. (KK 921/2005)

Pikaluottoyritysten määrä kasvoi nopeasti ja vuonna 2007 – eli vain kaksi vuotta ensimmäisten markkinoille tulosta – niitä oli jo noin 50 (SVT 2009). Oikeusministeriön arviomuistiossa vuodelta 2007 kuitenkin tunnistettiin pikaluottoihin liittyvät ongelmat kuten alaikäisten vanhempiensa nimissä ottamat luotot, mahdollisuus ottaa luotto toisen henkilön nimissä, vaikeus vertailla hintoja muihin luottoihin nähden, luotosta perittävät korkeat kulut ja korot, luottojen, saatavuus ympäri vuorokauden sekä se, että luotoista ei ole tehtävä kirjallista sopimusta (Oikeusministeriö 2007). Samana vuonna oikeusministeriössä ryhdyttiin valmistelevaan lainsäädännön uudistamista. Keskeisinä tavoitteina uudistamisprosessissa oli kuluttajansuojalain osalta todellisen vuosikoron ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen, lainanhakijan henkilöllisyyden tunnistaminen ja todentaminen, varojen luovuttamista koskevat rajoitukset (ei suorituksia yöaikaan klo 23-07 välisenä aikana) sekä puuttuminen kiskontaan (koron kohtuuttomuuden arvioiminen suhteessa luotonantajan suoritukseen, jotta soveltuisi paremmin tilanteisiin, joissa arvioitavana on luottotuote, jonka kaltaisia julkisen valvonnan alaiset rahalaitokset eivät tarjoa) ja viivästyskorkoa koskevat muutokset (velkojan oikeuden periä lakisääteistä viivästyskorkoa korkeampaa korkoa rajoittaminen ajallisesti niissä tilanteissa, joissa velallisen sitoumus liittyy kulutusluottoa tai muuta kulutushyödykettä koskevaan elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen sopimukseen). (Oikeusministeriö 2008, 22-25) Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta antoi hallitukselle lisäksi määräyksen seurata uuden lainsäädännön vaikutusta niin

sanottuja pikaluottoja tarjoavien yritysten toimintaan ja ryhtyä tarvittaessa lisätoimiin näiden luottojen aiheuttamien sosiaalisten ongelmien vähentämiseksi (EV 89/2010 vp).

Vuonna 2010 pikaluottoihin kohdistuvaa lainsäädäntöä uudistettiin lopulta kahdesti kahden hallituksen esityksen (HE 64/2009 ja HE 24/2010) pohjalta ja toteutettiin edellä mainitut uudistukset. Ensimmäisessä uudistuksessa uudistettiin kuluttajansuojalain lisäksi rikoslain säännös, joka koskee kuluttajansuojalain luottokiskontaa sekä korkolain säännös viivästyskoron määrästä.

Ongelmia kuitenkin edelleen esiintyi. Esimerkiksi vuonna 2010 kuluttaja-asiamies teki poliisille tutkintapyyntöä markkinoiden korkeimmista pikaluottojen kuluista. Osa yrityksistä korjasi markkinointiaan ja sopimusehtoja lainmukaisiksi vasta siinä vaiheessa, kun niitä uhattiin markkinaoikeudella, osa ei vielä silloinkaan. Vuosina 2008-2012 kuluttaja-asiamies vei markkinaoikeuteen kolme pikaluottoyritystä sekä yhden perintätoimiston, joka oli perinyt pikaluottoyritysten saatavia. Seuraavassa kappaleessa käsiteltävissä, 1.6.2013 voimaan tulleissa pikaluottolainsäädännön muutoksissa olikin mukana useita viraston tärkeinä pitämiä asioita. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013)

4.1.2.3 Vuoden 2013 korkokattouudistus

Hallituksen esityksessä syyskuulta 2012 todetaan, että vuoden 2010 uudistuksen jälkeen pikaluottoihin liittyvät ongelmat eivät ole olennaisesti vähentyneet. Vaikka pitkäaikaisvaikutusten arviointi nähtiin vaikeaksi lain oltua vasta vajaat kaksi vuotta voimassa, vaikutti siltä, että pikaluottojen tarjoajat eivät harkinnet aiempaa tarkemmin luoton myöntämistä, eivätkä kuluttajat luoton ottamista. Päinvastoin myönnettyjen pikaluottojen määrä ja niihin liittyvien velkomustuomioiden määrä kasvoi uudistusten jälkeenkin. Esityksessä todettiin myös olevan merkkejä pantavaa, että pikaluottoja koskevien asioiden osuus käräjäoikeuksissa käsiteltävistä velkomusasioista on huomattava, vaikka pikaluottojen osuus kaikista myönnettyistä kulutusluotoista on vähäinen. Korostettiin myös sitä, että helpon ja nopean saatavuutensa sekä lyhyen laina-ajan vuoksi pikaluotot ovat omiaan aiheuttamaan kuluttajille velkakierreongelmia. Erityispiirteenä tuotiin esiin alle 25-vuotiaiden merkittävän suuri osuus pikaluottojen takaisinmaksuongelmista kärsivien joukossa ja todettiin, että kokemattomimpien ja siten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien ylivelkaantuminen ja siitä aiheutuvat negatiiviset seurannaisvaikutukset eritoten puoltavat aiempaa tiukempia lainsäädäntötoimia. (HE 78/2012)

Vuoden 2013 lakiuudistuksessa pikaluotoille asetettiin korkokatto. Uudistuksen jälkeen alle 2000 euron pienluoton todellinen vuosikorko saa olla enintään korkolain mukainen viitekorko + 50 prosenttiyksikköä eli

viitekoron ollessa yksi prosentti, pienluoton korko saa olla enintään 51 prosenttia. Myös kuluttajan luottokelpoisuuden arviointia koskevaa säännöstä tiukennettiin ja täsmennettiin.

Lakiuudistuksen vaikutuksista esitettiin jälleen julkisessa keskustelussa erilaisia arvioita aina pikavippien poistumisesta kokonaan siihen, että pikavippiyrytykset tuovat markkinoille uusia, uuden lain mukaisia tuotteita ja siihen, että kuluttajat siirtyisivät pidempiin ja suurempiin vippeihin, mikä kasvattaisi ongelmaa. Varsin vähälle yleisessä keskustelussa kaiki jäi vaihtoehto siitä, että yhteiskunta ryhtyisi tarjoamaan enemmän tai kehittämään monipuolisemmiksi sosiaalisia luottoja, jotka voisivat korvata pikavippejä.

Oikeusministeriön lakiuudistusta koskevassa tiedotteessa kuitenkin todettiin, että uudistus vähentää todennäköisesti nykyisentyypisten pikaluottojen tarjontaa ja sen vuoksi ongelmia, joita luoton saannin vaikeutumisesta voi aiheutua vähävaraisille ja pienituloisille kuluttajille, pyritään vähentämään kehittämällä hallitusohjelman mukaisesti sosiaalista luototusta koko maan kattavaksi. Tiedotteessa todettiin, että myös eduskunta edellyttää lausumassaan hallituksen kehittävän keinoja kotitalouksien velkaantumisen syiden ja kehityksen seurantaan ja ryhtyvän tarvittaessa lainsäädännöllisiin ja muihin lisätoimiin velkaantumiskehityksen hillitsemiseksi. (Oikeusministeriö 2013)

Uudistuksen vaikutuksesta pienlainojen määrät vähenivät Suomessa vuoden 2013 lopulla. Vuonna 2015 pikaluottoyrytysten luotonanto kuitenkin piristyi ja lainakanta kasvoi. (SVT 2016) Osa pikaluottoyrytyksistä lopetti toimintansa, koska pienten luottojen myöntäminen ei enää kannattanut niin hyvin. Suuri osa siirtyi myöntämään yli 2000 euron lainoja, joita korkokatto ei koske, mutta myös uusia toimintatapoja on kehitetty. Pikaluottoyrytysten nettisivuihin (esimerkiksi www.ferratum.fi, www.luottoraha.fi) tutustumalla selviää, että pienten luottojen rinnalle on kehitetty esimerkiksi 2000 euron jatkuva luotto, jota ei tarvitse nostaa kerralla, vaan siitä voi nostaa pienempiä yksittäissummia. Näissä jatkuvissa luotoissa korot nousevat usein huomattavastikin lain määrittämän alle 2000 euron luotoille asetetun korkokaton yläpuolelle, jopa yli 200 prosenttiin.

Kuluttaja-asiamiehen tiedotteessa syyskuulta 2016 todetaankin, että vuoden 2013 lakiuudistuksen yhteydessä oletuksena oli, että vaikka korkokatto koskeekin vain alle 2 000 euron luottoja, kilpailun vaikutuksesta myös 2 000 euron ja sitä suurempien luottojen kustannukset jäisivät huomattavasti korkokattoa alemmiksi. Näin ei ole kuitenkaan käynyt ja pikaluottoyrytiöt ovat pääosin ryhtyneet myöntämään korkokaton ulkopuolelle jääviä 2 000 euron tai sitä suurempia luottoja, joissa korot ovat yleisesti yli 100 prosenttia tai jopa huomattavasti korkeammat. Kuluttaja-asiamiehen mukaan korkokatto olisikin kiireellisesti laajennettava kaikkiin kuluttajaluottoihin. Myös maksuviivästys- ja maksujärjestelytilanteissa veloitettavat maksut ja viivästyskorot ovat aiheuttaneet ongelmia ja voivat kasvattaa pikaluottojen takaisin maksettavan määrän alle

vuodessa reilusti yli kaksinkertaiseksi suhteessa nostettuun lainaan. Myös kuluttaja-asiamies kiinnittää huomiota siihen, että mikäli korkokattosääntelyä tiukennetaan, on arvioitava sääntelyn vaikutuksia erilaisten kuluttajaryhmien luotonsaantimahdollisuuksiin sekä muun muassa sosiaalisen luototuksen mahdollisuuksia paikata joiltain osin luotonsaantitarpeita. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2016)

4.1.2.4 Nykytilanne

Syyskuussa 2016 kuluttaja-asiamies on tehnyt Oikeusministeriölle aloitteen kuluttajaluottolainsäädännön tarkistamista koskevan selvityksen käynnistämisestä. Siinä todetaan, että viimeisintä, vuoden 2013, uudistusta seuranneella kolmen vuoden tarkastelujaksolla tehtyjen havaintojen ja nykytilanteen perusteella voidaan todeta, että lainsäädännön uudelleentarkastelulle on kiireellinen tarve. Pikaluottomarkkinoiden valvonta vie edelleen paljon resursseja, tavoitteet hillitä pikaluottojen aiheuttamia velkaongelmia eivät ole kolmeen otteeseen tiukennetun pikaluottosääntelyn jälkeenkään toteutuneet, eikä tilannetta saada kuluttaja-asiamiehen keinoin olennaisesti parannettua nykyisten säännösten pohjalta. Aloitteessa käsitellään erityisesti korkokattosäännöksen soveltamisalan laajentamista kaikkiin kuluttajaluottoihin. Lisäksi aloitteessa käsitellään muun muassa luottokelpoisuuden arviointivelvoitteen soveltamisalan laajentamista yli korottomiin ja kuluttomiin yli kolmen kuukauden luottoihin, perintälain ja korkolain pakottavien säännösten soveltamisen laajentamistarvetta niin sanottuihin vertaislainoihin sekä kuluttaja-asiamiehen riittämättömiä keinoja valvoa kuluttajasäännösten noudattamista ja valvovien viranomaisten keinoja puuttua rekisteröimättä lainvastaisesti toimivien luotonantajien toimintaan. (Kuluttaja-asiamies 2016)

Mielenkiintoinen havainto nykytilanteesta on myös se, että kaupallisista toimijoista esimerkiksi Google on ilmoittanut kieltävänsä pikavippimainokset palvelussaan (Graff 2016). Vaikka havainto on yksittäinen, kertoo se yleisen ilmapiirin kehitymisestä ja yksittäisen markkinaehtoisen toimijan vapaaehtoisista sääntelymahdollisuuksista. Tämän tyyppisillä toimilla voi asenneilmapiiriin vaikuttavina olla seurauksia myös muiden palveluntarjoajien mainostamiskäytäntöihin sekä kuluttajien ajatuksiin ja käyttäytymiseen.

4.2 Käyttäytymistaloustieteelliset ohjauskeinot pehmeämmän sääntelyn muotona

Oikeudellisen sääntelyn parina toimivat pehmeämmät ohjauskeinot. Olipa oikeudellisen sääntelyn taso millainen tahansa, pehmeitä ohjauskeinoja käytetään lainsäädännön ohessa ja sitä täydentämään. Käyttäytymistaloustiede on yksi tieteellisen tutkimuksen suunta, josta pehmeiden ohjauskeinojen malleja voidaan hakea. Käyttäytymistaloustieteen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen on Suomessa erityisesti julkisella sektorilla ollut varsin vähäistä (esim. Hansen 2014, 17). Esimerkiksi Britanniassa käyttäytymisperusteisiin lähestymistapoihin tartuttiin jo vuonna 2010, jolloin pääministerin kanslian yhteyteen perustettiin niiden hyödyntämismahdollisuuksien kehittämiseen keskittynyt tiimi (Behavioural Insights Team). Brittimallissa huomioitavaa on käyttäytymisperusteisuuden taustaksi tarvittu tuki, jonka muutamat korkeassa asemassa olevat valtionhallinnon virkamiehet ovat kääntäneet käyttäytymisperusteiseksi toiminnaksi. Muutoksen aikaansaamiseen on kuitenkin samaan aikaan vaadittu myös eri ministeriöiden ja kuntatason virkamiesten kasvava kiinnostus uusiin tapoihin toteuttaa ohjausta. Tämän jälkeen on mukaan tullut suuri joukko myös muita toimijoita, joiden tavoitteena on tuoda käyttäytymistaloustieteellistä ymmärrystä paremmin osaksi ohjauksen kehittämistä ja politiikkaa. (Demos Helsinki 2015, 20)

Vaikka käyttäytymistaloustieteen tarjoamat mallit eivät ehkä ole sellainen ratkaisuautomaatti kuin innokkaimman buumin myötä voisi kuvitella ja sen soveltaminen sosiaalipolitiikan alueella edellyttää erityistä harkintaa (Koskiahio 2015), tarjoaa se kuitenkin siinä määrin mahdollisuuksia, että sen potentiaalin suurempi hyödyntäminen muiden toimintatapojen rinnalla voisi Suomessakin kokeilemisen ja kehittämisen arvoista. Seuraavassa käsitelläänkin käyttäytymistaloustiedettä ja erityisesti sen lanseeraamaa tuuppausteoriaa ennen kaikkea siitä näkökulmasta, miten sen tarjoamat mallit taustoittavat ihmisten taloudellista käyttäytymistä ja sitä kautta julkisen sektorin, myöskin kuntatason, mahdollisuuksia vaikuttaa käyttäytymiseen. Esiin pyritään nostamaan kytköksiä taloudellisen syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen ehkäisyyn sekä sosiaalisempien luottomuotojen kehittämiseen ja tarjoamiseen. Kytkökset ovat osin suurempia ja valmiiksi kehitetympiä malleja, osin teorian tarjoamia mahdollisuuksia uudenlaisten tapojen kehittämiseen ihmisten käyttäytymismallit paremmin huomioiden. Yleisten periaatteiden ja käsitteiden sekä eettisten näkökohtien tarkastelun lisäksi tarkastellaan esitettyjä käyttömahdollisuuksia julkisella sektorilla. Lopuksi tutustutaan esimerkinomaisesti tarkemmin yksittäiseen käytössä olevaan konkreettiseen tuuppausteorian ideoita hyödyntävään sosiaaliseen luototusmalliin sekä tuuppauksen pääkohdat yksinkertaistetuksi neliportaiseksi toiminnaksi konkretisoivaan malliin. Mallien myötä täsmentyy toimintatapoja, joita myös kunnissa voitaisiin hyödyntää niin sosiaalisen luototuksen tunnettuisuuden edistämässä kuin yleisemmin taloudellisen syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen ehkäisyssäkin.

4.2.1 Käyttäytymistaloustieteellinen tuuppaus yhteiskuntapoliittisena ohjauskeinona

Käyttäytymistaloustieteen tutkijat ovat tuoneet esiin klassisen taloustieteen ongelmallisuuden ihmisen toiminnan tulkitsijana. Klassinen taloustiede perustuu oletukseen, että ihmiset käyttäytyisivät aina laskelmoivasti ja optimoisivat valintansa, mikä on tietysti harha. Käyttäytymistaloustieteellisen näkökulman katsotaan ottavan paremmin huomioon ihmisen kokonaisuutena ja tarjoavan täten monipuolisemman keinovalikoiman politiikoille. Loewenstein (2014, 8) toteaa, että koska käyttäytymistaloustiede huomioi perinteistä talousteoriaa paremmin, miten ihmiset oikeasti toimivat ja tekevät päätöksiä, se on avuksi parempien yhteiskuntapoliittisten toimenpiteiden suunnittelussa. Hänen mukaansa käyttäytymistaloustiede tarjoaa perinteistä talousteoriaa enemmän niin työkaluja (kuten parempia tapoja välittää tietoa), vaikuttamiskeinoja (kuten tuuppaukset) kuin mietitympiä kannustimiakin. O'Donnell (2014, 1) puolestaan toteaa, että meidän tulee pyrkiä ymmärtämään ihmisten käyttäytymistä ja päätöksentekoa. Hänen mukaansa yhteiskunnan tukea tarvitsevat ihmiset ovat usein joutuneet asemaansa virheellisten tai lyhytnäköisten päätöstensä tai epäonnen takia ja kun ymmärrämme tällaiseen käyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä, pystymme luomaan toimivaa yhteiskuntapoliittikkaa. Hansenin (2014, 14) mukaan pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on monia piirteitä, jotka tukevat tuuppaus-interventioiden tekemistä.

Englanninkielinen käyttäytymistaloustieteen parissa käytetystä termistä ”nudge” on ryhdytty Suomessa käyttämään termiä ”tuuppaaminen” (joskus myös esimerkiksi tönäisy, hoksauttaminen, työntöapu, rohkaisu tai pehmeä politiikkakeino). Tuuppaaminen tarkoittaa yritystä vaikuttaa ihmisten päätöksentekoon, valintaan tai käyttäytymiseen ennustettavalla tavalla hyödyntäen ihmismielen sisäisiä vääristymiä ja oikoreittejä (Demos Helsinki & Avanto Helsinki 2015, 17). Tuuppaaminen sisältää laajan kirjon keinoja muuttaa sosiaalista tai fyysistä ympäristöä siten, että tietty käyttäytyminen tulee todennäköisemmäksi (Marteau 2011). Tuuppaaminen voidaan määritellä keinovalikoimaksi, jolla julkinen valta voi auttaa ihmisiä tekemään parempia päätöksiä (Thaler & Sunstein 2008). Tuuppaus-toimenpiteiden tarkoituksena onkin lisätä yksilön pitkän aikavälin etua (Demos Helsinki & Avanto Helsinki 2015, 17).

Thaler & Sunsteinin vuonna 2008 kirjoittaman kirjan myötä tuuppaaminen nousi laajempaan tietoisuuteen. He määrittelevät tuuppaamisen olevan mikä tahansa sellainen osa ”valinta-arkkitehtuuria”, joka muuttaa tai korjaa ihmisten käyttäytymistä ennustettavalla tavalla ilman, että se kieltää mitään vaihtoehtoa tai merkittävästi vaikuttaa niiden taloudelliseen kannustavuuteen. Ollakseen puhdas tuuppaus, intervention tulee olla helppo ja edullinen välttää (Thaler & Sunstein 2008, 6). Monia tuuppaus-toimintatapoja on otettu käyttöön yksityisellä sektorilla, mutta Thaler & Sunstein (2008, 6) esittävät, että samat näkökulmat ja perustelut, jotka oikeuttavat niiden käyttämisen ja niin sanotun pehmeän paternalismin siellä, toimivat myös julkisella sektorilla ja hallinnossa.

4.2.2 Tuuppaukseen liittyviä käyttäytymistaloustieteellisiä peruskäsitteitä

Perinteinen taloustiede lähtee oletuksesta, että ihmiset ovat rationaalisia yksilöitä, jotka käyttäytyvät tavoilla, jotka maksimoivat heidän omaa etuaan. Kun heillä on käytettävissään tietoa, he pystyvät hyödyntämään sen täysin tehdäkseen optimaalisia valintoja tavoitteisiinsa pääsemiseksi. Jotkut taloustieteilijät käyttävät näistä rationaalisista toimijoista nimitystä ekonit. Vaikka edellä mainittu oletus ekoneista tai rationaalisista toimijoista on hyödyllinen taloudellisille analyyseille, kasvava joukko käyttäytymistaloustieteilijöitä on paikantanut perinteisistä lähestymistavoista monia puutteita, jotka voivat johtaa epärealistiseen ja tehottomaan politiikkaan. Käyttäytymistaloustieteilijät yhdistävät taloudellisen tutkimuksen ja psykologian ymmärtääkseen paremmin päätöksentekoprosessia, jonka ihmiset käyvät läpi, kun tekevät tehdessään talouttaan koskevia päätöksiä. (Thaler & Sunstein 2008; Hansen ym. 2013) Keskeinen käyttäytymistaloustieteen teema liittyy siihen, että ihmiset ovat taipuvaisia systemaattisiin ennakoasenteisiin ja osoittavat ajan myötä epäjohdonmukaista käyttäytymistä ja siten toimivat perinteisen taloustieteen rationaalisen taloudellisen toimijan oletusta vastaan. Tuuppaus-teoria on käsite, joka käyttää näihin ennakoasenteisiin ja epäjohdonmukaisuuksiin liittyvää ymmärrystä tehokkaampien toimintatapojen ja tuotteiden suunnittelemiseen. Tuuppauksen tavoitteena on rohkaista ihmisiä tekemään ”hyviä” päätöksiä turvautumatta raskaaseen lainsäädäntöön ja siten jättäen yksilöille valinnanvapauden.

Valinta-arkkitehtuuri (choice architecture) on Thaler & Sunsteinin runsaasti käyttämä termi, jolla kuvataan valintoihin liittyvää toimintaympäristöä. Valinta-arkkitehtuurin ja arkkitehtuurin perinteisempien muotojen välillä he toteavat olevan paljon yhtäläisyyksiä. Keskeinen yhtäläisyys on se, että sellaista asiaa kuin neutraali suunnittelu ei ole olemassakaan. Niin kauan kuin ihmiset tekee täydellisiä valintoja, muutokset valinta-arkkitehtuurissa voivat parantaa heidän elämäänsä (heidän omien mieltymystensä mukaan arvioiden, ei byrokraattien). Thaler & Sunstein (2008, 10) haluavat osoittaa, että ihmisten valintoja parantavan valinta-arkkitehtuurin suunnittelemisen ei ole vain mahdollista, vaan monissa tapauksissa myös helppoa. He tekevät ehdotuksia moninasiin toimintoihin kuten säästämiseen, elinluovutukseen, avioliittoon, ja terveydenhoitoon liittyen. He uskovat, että taitamattoman ja jopa korruptoituneen suunnittelun riski vähenee, kun vaaditaan valintojen säilymistä rajoittamattomina. Valinnanvapaus on heidän mukaansa paras turva huonoa valinta-arkkitehtuuria vastaan.

Samaan teemaan liittyy termi esilletuonti tai kehystäminen (framing). Tavalla, jolla vaihtoehdot esitetään, on valtava vaikutus tekemiimme päätöksiin johtuen kyvyttömyydestämme ajatella asioita täysin perinpohjaisesti. Esimerkkinä ihmiset olisivat huomattavan paljon epäileväisempiä operaatiosta, jossa on viiden prosentin kuolleisuusaste kuin operaatiosta, jossa on 95 prosentin selviytymisaste, vaikka riski luonnollisesti onkin sama. Valinta-arkkitehtuuriin ja esillepanoon liittyen voidaan kuluttajan näkökulmasta

ajatella esimerkiksi tuotteiden esillepanojärjestystä tai tuotteisiin liittyvän tiedon esittämisjärjestystä. Asioiden keskeiseksi tuominen ja kehystäminen oikealla tavalla. Mitä vähemmän tekstiä on, mitä yksinkertaisempaa se on ja asioiden järjestyksellä – esittämistavalla - voi olla suuri vaikutus. Toisaalta oletusarvot ovat merkittäviä, suuri osa pysyy niissä ja oletusarvoja vaihtamalla voi vaikuttaa merkittävästikin kuluttajien käytökseen. (Behavioural Economics, ‘Nudge’ and Financial Inclusion n.d.)

Näiden käsitteiden kautta aukeaa lähestymistapa, jonka usein sanotaan olevan myös pehmeää tai kevyttä paternalismia (libertarian paternalism). Sen mukaan on oikeutettua auttaa ihmisiä tekemään parempia päätöksiä itse, heidän omien lähtökohtiensa mukaisesti, jos niin voidaan tehdä puuttumatta heidän vapauteensa tai autonomiaansa. Lähestymistapa määritellään paternalistiseksi, koska se pyrkii parantamaan ihmisten toimintaa, mutta pehmeäksi, koska se pyrkii parantamaan toimintaa tavalla, joka kunnioittaa heidän vapauttansa ja autonomiaansa. Joskus käytetään myös termiä epäsymmetrinen paternalismi korostamaan sitä, että pehmeillä paternalistisilla väliintuloilla odotetaan olevan hyvin vähän tai ei lainkaan vaikutusta yksilöihin, jotka ovat täysin rationaalisia ja informoituja, mutta mahdollisesti hyvinkin suuresti etua niille, jotka eivät ole. Juuri nämä väliintulot ovat tuuppauksia. Paradigmaattisella tuuppauksella on tiettyjä ominaisuuksia. Ensinnä se pyrkii saamaan ihmiset tekemään parempia päätöksiä itse, ei tekemään niitä heidän puolestaan. Toiseksi se aiheuttaa hyvin vähän tai ei lainkaan kustannuksia niille, jotka ovat sen vaikutuspiirissä. Kolmanneksi sillä on hyvin vähän tai ei lainkaan vaikutuksia niiden valintoihin, jotka ovat jo rationaalisia ja hyvin informoituja. Neljänneksi vaikutukset niiden valintoihin, jotka eivät vielä ole rationaalisia tai hyvin informoituja, ovat hyödyllisiä heidän omasta näkökulmastaan. (Angner 2016, 259-261)

Tuuppausteorioiden luonteeseen kuuluu huolellinen testaaminen, sillä juuri ihmisten käyttäytymisen epäjohdonmukaisuus saattaa aiheuttaa yllättäviäkin vaikutuksia. Testaamisessa käytetään yleensä satunnaistetun kontrolloidun tutkimuksen (RCT) periaatteita. Taloustieteilijät eivät pääsääntöisesti pidä psykologian parissa tehtyjä kokeita riittävän edustavina, eivätkä usko niiden selittävän ihmisten käyttäytymistä yleisesti. Käyttäytymistaloustieteen parissa yleinen ajatus on, että suuntaukset yhdistämällä löydetään parempia ratkaisuja ja samalla myös luovuus lisääntyy, kun eri alojen tutkijat tarkastelevat ongelmaa omilla lähestymistavoillaan. (O’Donnell 2014, 1)

4.3.3 Kritiikki ja eettiset näkökohdat

Tuuppaamisen liittyy myös eettisiä kysymyksiä kuten kuka päättää, mihin suuntaan ihmisiä tulisi tuupata ja onko julkinen valta pätevä päättämään, mikä olisi hyväksi ihmisille. Tai miksi se ylipäätään olisi parempi päättämään kuin ihmiset itse. Mikä on julkisen vallan tai tuuppaamisen rooli etenkin silloin, jos kyseisellä

käytöksellä on vaikutuksia vain ihmiseen itseensä. Kulutusmarkkinoilla ja markkinoinnissa kuluttajiin vaikuttamisen keinot ovat olleet käytössä jo pitkään ja tulee myös tehdä selkeä ero manipulointiin.

Käyttäytymisen muuttamisen tuomista erillisenä argumenttina yhteiskuntapolitiikkaan on kritisoitu muun muassa siitä näkökulmasta, että ilman yhtäaikaista rakenteellisia muutoksia sekä ilman virkamiesten asenteiden muutosta se on arveluttavaa. Se leviää helposti maasta toiseen taloustieteilijöiden ja lakimiesten levittämänä ja sosiaalipolitiikan yhteydessä se voi väärinkäytettynä saada aikaan negatiivisia kokonaisvaikutuksia. (Koskiahio 2015)

Angner (2016, 264) määrittelee asian siten, että jos pehmeällä paternalismilla tarkoitetaan halua auttaa tai parantaa muiden asemaa, siinä ei ole mitään vastustettavaa. Tässä mielessä paternalismi on hyväntahtoisuutta ja sitä pidetään yleisesti hyveenä. Paternalismin tässä merkityksessä esimerkiksi kaupan esteiden poistaminen kokonaishyvinvoinnin lisäämiseksi on paternalistinen väliintulo ja miltei jokainen hyvinvointitaloustieteilijä on paternalisti. Vastustettavaa paternalismi on silloin, kun se rikkoo ihmisten vapautta tai autonomiaa, mitä pehmeä paternalismi oikeaoppisesti toteutettuna ei tee. Alkuperäisen ajatuksen mukaan toteutettuna tuuppaaminen itse asiassa lisää vapaita valinnanmahdollisuuksia. (Angner 2016, 264)

Käyttäytymistaloustieteen sisältä tuleva kritiikki kohdistuu ennen kaikkea siihen, että tuuppauksella on rajansa, sitä ei pidä yrittää käyttää ratkaisuna asioihin, joihin on löydettävissä tehokkaampiakin tapoja. Esimerkiksi George Loewenstein ja Peter Ubel ovat esittäneet, että monet ongelmat – esimerkkeinä ylipainoepidemiaan liittyvät eturistiriidat ja energiansäästöhaasteet - ovat paremmin ratkaistavissa perinteisemmin toimintamuodoin. He toteavat, että päättäjien käyttäessä tuuppausta ohjelmien suunnittelussa, on käynyt selväksi, että käyttäytymistaloustieteestä etsitään ratkaisua ongelmiin, joihin se ei ollut tarkoitettu. Näyttää siltä kuin käyttäytymistaloustiedettä käytettäisiin poliittisena välineenä, jonka avulla päättäjät välttyvät tekemästä vaikeampia, mutta samalla myös tehokkaampia perinteisen taloustieteen mukaisia ratkaisuja. (Angner 2016, 265) Myös esimerkiksi David Levine Washingtonin yliopistosta on tutkinut riskejä, jotka liittyvät siihen, että luonteeltaan selvästi taloudellisten faktojen selittämisessä turvaudutaan erilaisiin psykologisiin teorioihin, vaikka ne pitäisi selittää talusteorian avulla. Myös huomio siitä, että oikein kohdistettu täsmällinen parannuskeino tarjontapuolelle voi sopia ongelman ratkaisemiseen paremmin kuin joukko pieniä kysyntäpuolelle suunnattuja tuuppauksia, on tuotu esiin. (Tasneem 2014) Osa käyttäytymistaloustieteilijöistä (kuten Loewenstein ja Ubel) onkin sitä mieltä, että tuuppaus-politiikka pitäisi nähdä täydentävänä, ei korvaavana perinteisille toimintatavoille (Angner 2016, 265).

4.3.4 Tuuppaus julkisella sektorilla

Ymmärryksen kehittäminen siitä, miten ja miksi ihmiset tekevät päätöksiä on nopeasti tulossa keskeiseksi aihealueeksi niin hallinnon, vähittäiskaupan kuin säännöstelyinkin parissa toimiville. Käyttäytymistieteiden, niihin liittyvän testauksen ja tuuppaus-menetelmien käytöstä julkisella sektorilla on kokemuksia erityisesti Britanniasta, jossa hallitus asetti vuonna 2010 käyttäytymistieteellisen tiimin (BIT, The Behavioural Insights Team) tai tuuppaus-yksikön (Nudge Unit) kuten sitä myös kutsutaan. Perusteluna esitettiin esimerkiksi se, että perinteisesti poliittiset toimet perustuvat varsin naiiviin ymmärrykseen siitä, mikä vaikuttaa käyttäytymiseen. Älykkäämpi, monivivahteisempi ymmärrys ihmisten päätöksenteosta auttaa suunnittelemaan politiikkaa, joka on tehokkaampaa, edullisempaa ja helpottaa suurimman osan kansalaisista elämää. (Behavioural Economics, 'Nudge' and Financial Inclusion n.d.)

Julkisella sektorilla tuuppaaminen voi luonnollisesti kohdistua kansalaisten lisäksi vaikkapa hallinnon omiin toimijoihin, kuntiin tai palveluiden tuottajiin. Erilaisen julkisesti saatavilla olevan helposti tulkittavan vertailutiedon ja tilastojen tuottaminen lienee käytetyimpiä tuuppaus-teorian mukaisia keinoja. Sen avulla voidaan pyrkiä vaikkapa siihen, että kunnat tehostaisivat toimintojaan tai kansalaisten olisi helpompaa vertailla palveluja. Käyttäytymistaloustieteilijät ovat kuitenkin kehittäneet hyvin monenlaisia mahdollisuuksia ja esimerkkejä tuupkauksen käyttöön aina terveydenhuollosta ja veronkannosta työllisyyden edistämiseen ja taloudenhallintaan.

Yhteiskuntapolitiikka ylipäätään pyrkii muuttamaan ihmisten käyttäytymistä monilla eri alueilla kuten säästäminen, terveys, koulutus, verotus, työnhaku, yrittäjyys ja monien toimenpiteiden onnistuminen riippuu käyttäytymisestä (Loewenstein 2014, 8). Kuten Britannian hallituksen raportissa (Dolan ym. 2009, 4) todetaan, ihmisten käyttäytymiseen vaikuttamisessa ei ole mitään uutta hallitukselle, sillä se on perinteisesti käyttänyt esimerkiksi lainsäädännön, säännöstelyn ja verotuksen keinoja saavuttaakseen tavoitteitaan. Raportin mukaan kuitenkin monet nyt kohtaamamme suuret haasteet kuten kroonisten sairauksien lisääntyvä määrä voidaan ratkaista vain, jos onnistutaan vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen, elämäntyyliin tai heidän olemassa oleviin tapoihinsa.

Edellä mainittu raportti, MINDSPACE - Influencing behaviour through public policy, esittelee yhdeksän käyttäytymistieteellistä aspektia, jotka on kohdistettu muistilistaksi yhteiskuntapolitiikkaa tekeville ja joiden tavoitteena on tukea toimivamman politiikan tekemistä, rohkaista tuuppaus-toimenpiteiden kehittelyä sekä ylipäätään käyttäytymistieteellisen tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Kyseiset aspektit muodostavat raportin nimen ja liittyvät M = messenger, viestintuojaan, I = incentives, kannustimiin, N = norms, sosiaalisiin normeihin, D = default, oletusarvoon, S = salience, näkyvyyteen, P = priming, pohjustukseen, A = affect,

tunnereaktioon, C = commitments, sitoutumiseen ja E = ego, minäkuvaan. Näistä kannustimet liittyvät yleensä hintaan, rahaan, rangaistuksen välttämiseen, mutta voitaisiin käyttää enemmän myös vaikkapa julkisia kunnianosoituksia. O'Donnellin esittämä käytännön esimerkki, jota hän haluaisi kokeilla, puolestaan liittyy veroilmoituksen täyttämiseen ja kannustimeen antaa oikeita tietoja. Hän vertaa, että Britanniassa täytyy oikeuden kuulustelussa valalla vakuuttaa kertovansa totuuden ennen kuulusteluiden aloittamista, mutta veroilmoituksen tietoja täyttäessä toimitaan päinvastaisesti eli vasta lopuksi allekirjoituksella vakuutetaan annettujen tietojen oikeellisuus. Hän uskookin, että veroilmoituksessa käytetty toimintatapa on väärä ja jo kaavakkeen alussa pitäisi luvata, että ”Jos en kerro totuutta, annan teille oikeuden laittaa minut vankilaan loppuelämäkseni”. Esimerkki on ehkä turhan dramaattinen toteutettavaksi käytännössä, mutta tapaan tulisi kuitenkin sisältyä jotain vakavaa, mikä saisi ihmiset ajattelemaan, että heidän täytyy nyt toimia rehellisesti. Verovelkojen maksamisessa sosiaalisiin normeihin vetoaminen puolestaan toimi parhaiten: yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa Britanniassa kokeiltiin erilaisia kirjemalleja, joilla pyrittiin kannustamaan ihmisiä maksamaan verovelkansa ja paras lopputulos saatiin versiolla, jossa vedottiin sosiaaliseen normiin (yhdeksän kymmenestä kanssakaupunkilaisesta maksaa veronsa ajallaan). Esimerkiksi eläkesäästämisen ja elintenluovutuksen yhteydessä taas on todettu, että toimivimpia olisivat oletusarvoinen kaikkien kulumisen lähtökohtaisesti järjestelmän piiriin. Järjestelmä on lähtökohtainen oletusarvo, joskin täysin vapaaehtoinen, mutta siitä eroaminen vaatii ilmoittamisen tai muun toimenpiteen – ja koska ihmisillä on taipumus jämähtää oletusarvoihin, suuri osa pysyy järjestelmässä. (Dolan ym. 2009, 19-28; Kanerva 2014, 2-5)

Tuuppauspolitiikan etuna voidaan nähdä se, että uusien lakien luominen on hidasta ja koska maailma muuttuu nopeasti, ne eivät välttämättä vastaa kauan ympäröivän maailmaan tarpeita. Tuuppauspolitiikka ja siihen perustuvat toimenpiteet, jotka eivät vaadi lainsäädäntöä, tekevät yhteiskuntapolitiikasta nopeammin reagoivaa ja dynaamisempaa kokeilujen ja mukauttamisen kautta. Toki tuuppaustoimenpiteiden valmistelemisenkin ottaa oman aikansa, mutta on kuitenkin varsin joustavaa. Toimenpiteiden pitkäaikaisesta vaikuttavuudesta ei myöskään ole vielä paljoa tietoa ja siksi niitä kannattaakin jatkuvasti kehittää ja etsiä parannusehdotuksia. (O'Donnell 2014, 6) Lainsäädännön kehittämisen ja sen keinoin reagoimisen hitaus on tullut esiin myös aiemmin käsitellyn pikaluottotoiminnan säätelyn kohdalla. Tuuppauspolitiikkaan perustuvien toimenpiteiden käyttäminen lainsäädännön rinnalla tarjoaa joustavamman ja ongelmiin nopeamman mallin myös kuntatasolla toimimiseen.

Mahdollisuuksia Pohjoismaissa ja Suomessa

Tanskalainen Pelle Guldberg Hansen (2014, 14) on todennut, että pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on monia piirteitä, jotka tukevat niin sanottujen tuuppaus-interventioiden tekemistä. Hänen mukaansa paras toimintaympäristö syntyy, kun hankkeilla on sekä julkisen sektorin tuki että ne syntyvät alhaalta ylöspäin. Pohjoismaisissa yhteiskunnissa tuuppaustoimenpiteitä suunnitellaan ja toteuttaessa hän kehottaa

huomioimaan tiettyjä tyypillisiä piirteitä. Näihin kuuluu se, että koska säännöksiä on jo paljon, voivat tuuppaukset tuntua tarpeettomilta, mutta toisaalta myös hyödyllisiltä lisäsäännösten välttämiseksi. Kansalaisista on myös kerättyä valtavasti luotettavaa tietoa, mikä helpottaa laadukkaiden kokeiden tekemistä. Hän arvelee, että alhaalta ylöspäin -kulttuuri voi hidastaa uusien asioiden käyttöönottoa, koska useampi taho on saatava asian puolelle, mutta matala hierarkia lisää omistajuutta ja epäkohtiin puuttuva yleisö auttaa pitämään tuuppaukset eettisinä. Konsensus-halukkuus puolestaan helpottaa kompromissien aikaansaamista. Hansenin mukaan Pohjoismaista käyttäytymistaloustieteen hyödyntäminen on pisimmällä Tanskassa ja myöskin Norjassa. Ruotsissa on joitain kokeiluja, Suomessa hyvin vähän. (Hansen 2014, 15-17)

Mietittäessä käyttäytymistaloustieteen hyödyntämistä Suomessa julkisen sektorin toimintapolitiikoissa tulee huomioida, että muualla tehtyjä toimenpiteitä ei pidä kopioida suoraan. Niitä voi hyödyntää, mutta toimenpiteet on sovittava paikalliseen kulttuuriin ja sosiaaliseen normistoon. (O'Donnell 2014, 1) O'Donnell kehottaa perustamaan Suomessakin oman yksikön, joka tukisi julkisen sektorin toimenpiteiden kehittämistä ja tutkimista hyödyntäen käyttäytymistieteitä ja testausta. Hänen mukaansa tällainen yksikkö voi myös laajemmin vaikuttaa asenteisiin ja työtapoihin yhteiskuntapolitiikan tekemisessä. (O'Donnell 2014, 1)

Suomessa Design for Government -hankkeen yhteydessä on selvitetty käyttäytymisperusteisten toimintamallien käyttöönottamista osaksi hallintoa. Hankkeen raportissa esitellään kuusi kansainvälisistä haastatteluista ja lähdemateriaalista tunnistettua keskeistä huomiota, jotka voisivat auttaa hahmottamaan suomalaista toimintamallia. Ensimmäinen huomio on (i) hallinnon läpäisevä oppimisprosessi. Kulloisenkin ongelman kannalta olennaisten virkamiesten, ministeriöiden ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kokemusten jakaminen ja toiminnallinen yhteistyö varmistetaan uusilla kannustimilla ja oppimisyhteisöjä perustamalla. (ii) Tiiviit linkit politiikkaprosessiin ihmislähtöisen ymmärryksen siirtämiseksi politiikan valmistelijoille. Käyttäytymisperusteisen ohjauksen tekemiseen liittyy sekä toimenpiteiden toteuttamiseen että ohjauksen tukemiseen erikoistuneita toimijoita, joiden yhdistämistä kannattaa arvioida. (iii) Aktiivinen ja avoin suhde kansalaisiin toteutetaan käytännössä muun muassa ottamalla heidät mukaan tiedontuotantoon työpajoilla, haastatteluilla, kyselyillä sekä ohjauksen avaamisella myös ulkopuolisille kommenteille. (iv) Ohjauksen kehittäminen vaatii vahvaa ja monitieteistä arviointia. (v) Käyttäytymistieteinen ohjaus vaatii tukea hallinnon sisällä niin käytännön toimijoiden työn avuksi kuin ministeriöiden virkamiesten vuorovaikutuksen vahvistamiseksi. (vi) Tarvitaan sekä osaamista että verkostoja hallinnon ulkopuolelta. Pienilläkin resursseilla on mahdollista tukea käyttäytymisperusteisuuden hyödyntämistä ohjauspolitiikassa ja alkuvaiheessa tarvittava lisäosaaminen voidaan hankkia hallinnon ulkopuolelta. (Demos Helsinki & Avanto Helsinki, 2015)

Ihmisten käyttäytymiseen ja valintoihin vaikuttamispyrkimyksiä esiintyy joka puolella ympärillämme. Joka

päiväisessä ympäristössämme suuren osan tästä muodostaa esimerkiksi nykyään paljolti markkinalogiikan ohjailema kaupunkiarkkitehtuuri mainoksineen, asetteluneen ja digitaalisine sovelluksineen. Voidaan ajatella, että koska markkinavoimat kuitenkin käyttävät esimerkiksi tuuppausteorioihin rinnastuvia tapoja (joskin myös aggressiivisempia vaikuttamiskeinoja), tulisi myös julkisen politiikan olla kehityksessä mukana sekä tuuppaustoimenpiteitä itse kehittämällä että markkinavoiimien pahimpiin ylilyönteihin reagoiden. Kuten O'Donnell (2014, 7) toteaa, kuluttajasuojan varmistamiseksi on välttämätöntä, että viranomaiset tuntevat yksityisen sektorin toimintatavat pystyäkseen ohjaamaan niitä kuluttajaystävällisempään suuntaan ja tarpeen vaatiessa sääntelemään.

Julkinen sektori ja eettisyys

Julkisella sektorilla toimintatapojen eettisyys on oleellinen lähtökohta. Tähän liittyen tanskalaiset Hansen & Jespersen (Hansen & Jespersen 2013, 6) ovat todenneet, että tapa, jolla Thaler & Sunstein perustelevat tuuppausten eettisyyden Rawlsin julkisuusperiaatteeseen perustuen on puutteellinen. He ovat kehittäneet mallin, joka perustuu läpinäkyvien ja ei-läpinäkyvien tuuppausten erottamiseen ja tarjoaa perustan erottaa manipulointitarkoituksessa käytetyt tuuppaukset muista käyttötavoista. Malli tarjoaa tavan neljän erilaisen perustuuppauskeinon määrittelemiseen ja he toteavat sen tarjoavan keskeisen elementin eritellymmän eettisen arvioinnin pohjaksi ja politiikkatoimenpiteiden lähtökohdaksi. Heidän tavoitteenaan on ollut selkiyttää tuuppauslähestymistapojen ympärillä käytävää eettistä keskustelua ja lisätä tietoa sen käyttöönottamisesta julkisella sektorilla.

4.4.5 Tuuppausmahdollisuuksia luottomarkkinoilla

Hyvinvointiyhteiskunnan ollessa rahoitusvaikeuksissa voisi ajatella olevan poliittisesti helpommin hyväksyttävää tarjota lainoja kuin lisätä suoria sosiaalitutkimuksia. Tätä kautta nousee keskeiseksi myös ennaltaehkäisy ja jo syntyneiden ongelmien hoitamisen välinen painotus. Sosiaalinen luotto ja sosiaalisempien luottomuotojen kehittäminen yleisemmin sekä taloudellisten ongelmien ja ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy voidaan nähdä myös erityisesti taloudellisen käyttäytymistieteen parissa käytetyn käsitteen "nudge" tai "tuuppaaminen" kautta. Tuuppaus sisältää laajan kirjon keinoja muuttaa sosiaalista tai fyysistä ympäristöä siten, että tietty käyttäytyminen tulee todennäköisemmäksi (Marteau 2011). Tuuppaaminen voidaan määritellä keinovalikoimaksi, jolla julkinen valta voi auttaa ihmisiä tekemään parempia päätöksiä (Thaler & Sunstein 2008).

Koska testit ovat osoittaneet tuuppauksen tehokkaaksi menetelmäksi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen, ovat tutkijat kiinnostuneet myös siitä, miten teoriaa voisi hyödyntää taloudellisen hyvinvoinnin,

mahdollisuuksien ja osallisuuden parantamisessa. Tässä yhteydessä, kuten muuallakin, hallinnon tulee kunnioittaa valinnanvapautta, mutta muutamalla valinta-arkkitehtuurin parannuksella ihmiset olivat huomattavasti vähemmän taipuvaisia tekemään huonoja valintoja. (Thaler & Sunstein 2008, 144) Esimerkiksi subprime-luottoihin liittyen pehmeät paternalistit eivät kannata kieltoja. Sen sijaan pidetään parempana valinta-arkkitehtuuriin liittyviä parannuksia, jotka auttavat ihmisiä tekemään parempia päätöksiä ja välttämään riistolottoja, jotka käyttävät hyväkseen ihmisten tietämättömyyttä, hämmennystä ja haavoittuvuutta. (Thaler & Sunstein 2008, 137) Kaksi keskeistä ehdotusta liittyy siihen, että luotonantajien tulisi liittää lainoihinsa selvät varoitukset riskeistä, joita heidän lainoihinsa liittyy ja että kaiken kalliisiin lyhytaikaisiin luottoihin liittyvän mainonnan tulisi sisältää riskivaroitus, ei ainoastaan ilmoitusta maksuista ja kuluista Luottokortteihin liittyvää valinta-arkkitehtuuria puolestaan he ehdottavat muutettavaksi niin, että luottokorttiyhtiöiden tulisi lähettää vuosittain ilmoitus - sekä paperisena että sähköisenä – jossa olisi listattuna ja yhteenlaskettuna kaikki maksut, jotka ovat menneet vuoden aikaan. Ilmoitus palvelisi kahta tarkoitusta. Ensinnäkin luottokortin käyttäjät voisivat käyttää sähköistä versiota etsiäkseen parempia sopimuksia. Toisekseen, ollessaan tietoisia kortin täsmällisestä käytöstä ja maksuista, asiakkaat saisivat paremman kuvan siitä, mistä he maksavat. Jotkin muutkin tuuppaukset voisivat auttaa. Luottokorttien yhteydessä esimerkiksi mainitaan aina minimisumma, jonka voi maksaa kuukausittain. Tämä voi toimia tuuppauksena siihen suuntaan, että minimisumma on sopiva. Näin maksimoidaan korkomenot ajan kuluessa. Joidenkin luottokorttien yhteydessä automaatti- tai oletusasetuksena laskussa on minimisumma. Luottokorttiyhtiöiden tulisiikin oletusasetuksena sallia koko laskun maksaminen kerralla. (Thaler & Sunstein 2008, 143-144)

Yksinkertaisimmillaan myös monet kuluttajansuojalain säädökset voidaan nähdä esimerkkeinä tuuppausteorian mukaisista toimenpiteistä. Kun esimerkiksi vuotuiset kokonaiskustannukset on ilmoitettava, tarjotaan/luodaan kuluttajalle valinta-arkkitehtuuri, joka mahdollistaa luottojen mahdollisimman tasapuolista vertailua. Voidaan myös ajatella, että kun on olemassa sosiaalisen luototuksen malli, joka on käytössä, tiedossa ja saatavilla laajemmin, myös se voidaan nähdä julkisen politiikan tukemana tuuppauksen muotona. Voidaan nähdä, että julkisen politiikan tulisi tuupata ihmisiä parempien päätösten suuntaan.

Eriarvoisuuden vähentäminen on keskeinen päämäärä taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemisessä. Kiinnostava, mutta vielä vailla vastausta oleva MINDSPACEn ilmaan nostama kysymys liittyy siihen, onko sillä vaikutusta eriarvoisuuden vähentämiseen. Useimmat perinteiset interventiot pyrkivät muuttamaan mielipiteitä muuttaakseen ihmisten käyttäytymistapoja. Useimmat, joskaan eivät kaikki, suostuttelu- ja koulutuskampanjat pyrkivät yhä muuttamaan asenteita ja sen jälkeen käyttäytymistä turvautumalla käytettävissä olevan informaation rationaaliseen käyttöön. Mutta kuka todennäköisimmin hyötyy tällaisista väliintuloista? Vaistonvarainen vastaus on, että on todennäköisempää, että koulutetummat yksilöt

ymmärtävät sellaista tietoa ja tuloksena käyttäytyvät sen mukaan. Argumentin mukaan koulutetummilla yksilöillä on suuremmalla todennäköisyydellä myös tapa ja resurssit etsiä lisää tietoa, joka antaa heille yhä enemmän syitä ja keinoja muuttaa käyttäytymistään. Itse asiassa on toteennäytetty, että parempi koulutus johtaa parempaan terveyteen. Siten on mahdollista, että tiedotuskampanjat lisäävät eriarvoisuutta terveyden ja hyvinvoinnin osalta, koska ne heijastelevat sitä tosiasiaa, että osalla kansalaisista on suurempi kapasiteetti muuttaa käyttäytymistään. Sen sijaan ”automaattinen systeemi” nojaa siihen, että kontekstin muutokset aiheuttavat muutoksia käyttäytymisessä ilman, että välttämättä saavat ihmisiä muuttamaan mieltään. Siten tällaiset kontekstinmuutokset ovat todennäköisesti vähemmän riippuvaisia koulutuksesta ja tuloista. Toisin sanoen, se voi olla tehokkaampi ja oikeudenmukaisempi tapa vaikuttaa käytökseen. Esimerkiksi aiemmin mainittu eläkesäästöjärjestelmään osallistumisen vaihtaminen oletuslähtökohdaksi aiheutti erittäin suuren lisäyksen pieni- ja keskipalkkaisten työntekijöiden osallistumismäärissä eliminoiden aiemmat tuloihin, sukupuoleen, työasemaan ja rotuun liittyvät erot osallistumisasteessa. Kuitenkin kaiken kaikkiaan MINDSPACen pitkäaikaisvaikutuksista on yhä niukasti tietoa, joten edelleen on tarve selvittää, tarjoaako se tavan käyttää resursseja tehokkaammin ja oikeudenmukaisemmin. (Dolan 2009, 74)

Käyttäytymistaloustieteen mukanaan tuomalla päätöksentekoprosessien ymmärryksellä on vaikutuksensa taloudellisen osallisuuden niin kysyntä- kuin tarjontapuolenkin näkökulmiin: kysyntäpuoleen liittyy näkemys, että jopa taloudellisesti lukutaitoinen ja kyvykäs yksilö voi tehdä huonoja taloudellisia ratkaisuja, esimerkiksi siksi, että monimutkaisia ongelmia kohdatessaan ihmiset ovat taipuvaisia seuraamaan intuitiotaan enemmän kuin tietoaan ja taitojaan. Tarjontapuoleen liittyen taloudellisia palveluita ja tuotteita ja talouteen liittyvää sääntelyä voidaan muokata sopeutumaan ihmiskäytöksen irrationaaliseen puoleen, mikä tarkoittaa, että tehokkaampia ja sopivampia tuotteita on tarjolla. Käyttäytymistaloustieteilijät alleviivaavatkin, että taloudellinen lukutaito ja taloudellinen kyvykkyys sellaisinaan eivät riitä takaamaan sitä, että yksilö saavuttaa taloudellisen osallisuuden. Siksi käyttäytymistaloustiede esittää myös kysymyksen siitä, mitä vaaditaan taloudellisen osallisuuden parantamiseksi, jos sosiaalisen, kognitiiviset ja emotionaaliset vääristymät voivat ohittaa taloudellisen lukutaidon ja kyvykkyuden? Käyttäytymistaloustieteen esittämä vastaus kysymykseensä on, että käyttäytymistaloustiedettä voidaan käyttää rohkaisemaan parempien päätösten tekemistä ja käyttäytymistä tuuppaamalla ihmisiä oikeaan suuntaan ja taloudellisia tuotteita ja palveluita voidaan suunnitella sopeutumaan ja voittamaan ihmismielen vääristymät. Samalla hallinnon tulee huomioida päätöksentekoprosessin yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen liittyen taloudellisten tuotteiden valitsemiseen. Tämä mahdollistaisi sen, että ihmiset voivat saada mahdollisimman suuren hyödyn taloudellisesta lukutaidostaan ja kyvykkyystään. (Behavioural Economics, ‘Nudge’ and Financial Inclusion n.d.)

Yleisiin, muissakin kuin tuuppausteorioissa käytettäviin taloudelliseen päätöksentekoon vaikuttaviin

sosiaaliin ja käyttäytymistieteellisiin tekijöihin voidaan lukea ainakin tappiokammo (loss aversion), nykyhetkeen liittyvä harha (present bias, taipumus antaa suurempi arvo välittömille/lähitulevaisuuteen sijoituville tuotoille verrattuna tulevaisuuden tuottoihin, vaikka ne olisivat suurempia), kognitiivinen yliannos ja neuvoihin liittyvä sosiaalinen psykologia. Ne tekevät taloudellisesta päätöksenteosta vaikeaa. Interventiotomia, joilla näihin yritetään vaikuttaa ovat muun muassa oletusasetusten muuttaminen, sosiaalisten verkostojen käyttäminen pienlainoituksessa, tuuppausten ja muistutusten ottaminen käyttöön, sitoutumistyökalujen tarjoaminen, talouteen liittyvän koulutuksen yksinkertaistaminen ja emotionaalisen suostuttelun käyttäminen. On näytetty toteen, että psykologiaan perustuva ymmärrys päätöksenteosta voi auttaa talouspolitiikan toimijoita parantamaan toimenpiteiden aiottujen ja todellisten vaikutusten yhteneväisyyttä sekä yksilöitä saavuttamaan taloudelliset tavoitteensa. (World Bank Group 2015, 123) Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti tämän ilmenemistä käytännön mallien kautta.

4.4.5.1 P9 lend-to-save ja Jipange KuSave

Konkreettinen malli käyttäytymistaloustieteen ja tuupkauksen soveltamisesta käytäntöön luottomarkkinoilla on Bangladeshissä kehitetty ”The P9 lend-to-save” -malli, jonka voinee kääntää ”ota lainaa säästääksesi” -malliksi. Sen tarkoituksena on auttaa pienituloisia ihmisiä pääsemään luotonsaantimahdollisuuksien piiriin ja pyrkiä vaikuttamaan heidän puuttuviin säästämismahdollisuuksiinsa. Malli toimii siten, että asiakkaalle lainataan rahaa korottoman luoton muodossa ja kolmannes luottosummasta talletetaan säästötilille. Asiakas maksaa lainan takaisin valitsemassaan tahdissa ja kun se on kokonaan maksettu, hän on oikeutettu isompaan lainaan samoin ehdoin. Säästöt kasvavat asiakkaan ottaessa seuraavia lainoja kunnes ollaan pisteessä, jossa asiakkaan säästöt ylittävät seuraavan lainan arvon, jolloin hän käytännössä lainaa omia säästöjään. Asiakkaita rohkaistaan asettamaan sekä säästötavoite että sakkomaksu, jota käytetään, jos säästöt nostetaan ennen tavoitteen saavuttamista. (Behavioural Economics, ‘Nudge’ and Financial Inclusion n.d.)

P9:n periaatteita on käytetty myös Keniassa Jipange KuSave -kokeilussa. Sitä kokeiltiin hyvin menestyksellisesti 790 asiakkaan lainatessa keskimäärin 300 dollaria vuodessa yli 4.3:ssa syklissä. Mallin menestyksen takana voidaan nähdä keskeisiä tuuppaus-teorian oivalluksia: lainasumman kolmanneksen tallettaminen automaattisesti säästötilille tekee säästämisestä helppoa, säästösumman sisällyttäminen lainaan peittää rahan poislaittamiseen liittyvän menetyksen tunteen ja sakkomaksut auttavat taistelemaan itsekuriongelmissa. (Behavioural Economics, ‘Nudge’ and Financial Inclusion n.d.)

4.4.5.2 EAST-malli

Britannian pääministerin kanslian yhteyteen perustettu Behavioural Insights Team on kehittänyt yksinkertaistetun EAST-mallin avuksi käytännön toimenpiteiden toteuttamisessa. Malli perustuu tieteelliseen tutkimukseen ja laajaan empiiriseen testiaineistoon. Se on käyttäytymisen muuttamiseen tähtäävän politiikan suunnitteluun tarkoitettu työkalu, jota voisi ajatella hyödynnettävän myös kuntatason toiminnassa ja kehitettäessä kuntalaisia parempiin taloudellisiin käyttäytymistapoihin kannustavia toimintamuotoja. Mallin toimintatavat voisivat olla hyödynnettävissä myös sosiaalisen luototuksen kehittämisessä ja erityisesti tunnettuisuuden ja käytön lisäämisessä.

EAST-malli koostuu nimensä mukaisesti neljästä periaatteesta (easy, attractive, social, timely), joita voidaan hyödyntää halutun käyttäytymisen edistämiseksi:

1. Helppous (make it easy). Toivotun valinnan valitseminen tehdään mahdollisimman helpoksi. Apuna voidaan käyttää oletusasetuksia (eli muun kuin toivotun valinnan tekeminen edellyttää aktiivisia toimia). Kaikki toimintaa hankaloittavat tekijät minimoidaan ja viestintää yksinkertaistetaan.
2. Houkuttelevuus tai huomiota herättävyys (make it attractive). Lisätään tekijöitä, jotka saavat huomion kiinnittymään toivottuun asiaan tai viestiin. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi tiedotteiden kuvia, värejä ja personointia ja mahdollisimman henkilökohtaiseksi tekemistä sekä muita tekijöitä, jotka saavat viestistä kiinnostavamman. Taloudelliset kannustimet ja sanktiot, myös satunnaisuuteen perustuvat arpajaistyyppiset mallit, voivat myös toimia tapana lisätä toivotun vaihtoehdon valintaa.
3. Yhteisöllisyys (make it social). Viestinnässä tuodaan korostetusti esiin, että suurin osa ihmisistä toimii toivotulla tavalla, ei painoteta vähemmistön epätoivottua käyttäytymistä. Yhteisöllä ja viiteryhmän valinnoilla on suuri merkitys käyttäytymiseen, vaikka sitä ei aina tiedotetakaan. Myös verkostot ja muille ihmisille annetut sitoumukset vahvistavat käyttäytymisen muutoksia. Julkinen taho, esimerkiksi kunta voi ylläpitää verkostoja, joiden kautta mahdollistetaan yhteistoimintaa, vertaistukea ja rohkaistaan käyttäytymisen leviämistä verkoston kautta yksilöltä toiselle.
4. Oikea-aikaisuus (make it timely). Ihmisiä kannattaa lähestyä, kun he ovat vastaanottavaisimmillaan. Käyttäytymistä on yleensä helpompi muuttaa, kun totutut tavat ovat jo häiriintyneet, esimerkiksi suurten elämänmuutosten yhteydessä. Välittömästi saatava hyöty on houkuttelevampaa kuin tulevaisuudessa saatava (ja välittömästi koitua maksu tehokkaampi kuin myöhemmin maksettavaksi tuleva), joten esimerkiksi kuntatason toimijoiden kannattaa toimintatapoja kehittäessään harkita välittömien hyötyjen ja maksujen mukauttamista, jos se pienessäkin määrin on mahdollista.

(The Behavioural Insights Team 2014; Samson 2016).

5. SOSIAALINEN PIENLAINOITUS

5.1 Pienlainoituksen historia ja toiminta-ajatus

Historiaa

Pienlainoituksen (microfinancing) varhainen historia juontaa juurensa 1800-luvun puoliväliin, jolloin teoreetikko Lysander Spooner kirjoitti pienten lainojen hyödyistä vähittäiskauppiaille ja maanviljelijöille keinona auttaa heitä köyhyydestä. Suuri vaikutus konseptilla sanotaan olleen toisen maailmansodan lopussa Marshall-avun ideaan. Nykymuodossaan pienlainoitus juontaa juurensa 1970-luvulle, jolloin erilaiset järjestöt lähtivät muodostamaan pienlainatoimintaa. Tuolloin esiteltiin monenlaisia aloitteita ja innovaatioita pienlainoitukseen liittyen ja urauurtavat yritykset ryhtyivät kokeilemaan lainan tarjoamista heikossa asemassa oleville ihmisille. Ohjelmat onnistuivat osoittamaan, että ihmisten voidaan luottaa maksavan lainansa takaisin ja että on mahdollista tarjota lainoja ja muita taloudellisia palveluita myös köyhille markkinaehtoisesti ilman tukiakin. ShoreBank, joka perustettiin 1974 oli ensimmäinen pienrahoittaja ja yhteisön kehityspankki. (Microfinance & microcredit 2017)

Ensimmäinen järjestöpohjainen varsinainen pienlainoittaja oli 1983 Bangladeshiin perustettu Grameen-pankki, joka aloitti toimintansa myöntäen lainoja erityisesti Bangladeshin maaseudun naisille. Perustamista oli rahoittamassa myös ShoreBank. Grameen-pankin syntyidean sen perustaja professori Muhammad Yunus kertoo juontavan köyhään kylään suuntautuneeseen opintomatkkaan, jonka hän vuonna 1974 järjesti opiskelijoilleen. He olivat haastatelleet bambutuoleja tekevää naista, joka kertoi, että jokaista tekemäänsä tuolia kohti hänen täytyy lainata 15p ostaakseen tarvittavan määrän raakaa bambua. Maksettuaan lainan takaisin rahanlainaajalle jopa 10 prosentin viikkokorolla hänelle jäi minimaalinen tuottomarginaali. Jos hänellä olisi ollut mahdollisuus lainata kohtuullisemmin ehdoin, hän olisi voinut kerätä taloudellisen puskurin ja saavuttaa toimeentulorajan. Huomatessaan, että hänen opettamassaan taloustieteessä täytyy olla jotain vialla, Yunus päätti tehdä kokeen ja lainasi omista varoistaan rahaa joukolle korinkutojia. Hän huomasi, että pienenpieni summa ei pelkästään auttanut heitä selviytymään, vaan auttoi myös henkilökohtaisia aloitteita ja vähittäiskauppaa, joka oli tarpeen, että pystyivät nousemaan köyhyydestä. Pankkien ja hallitusten neuvoista piittaamatta Yunus jatkoi pienlainojen myöntämistä ja vuonna 1983 perusti Grameen-pankin, jolle myöhemmin, vuonna 2006, myönnettiin myös Nobelin rauhanpalkinto (yhdessä Yunusin kanssa). Grameen-pankin toiminta-ajatus perustuu siihen, että muutoin lainansaantimahdollisuuksia vakuuksien ja tulojen puutteen vuoksi vailla oleville myönnettävän lainan myötä myös he pystyvät hallitsemaan oman taloutensa ja vaikuttamaan sen kehitykseen. (Grameen Bank n.d.; Nobelprize.org 2014)

Ensimmäisessä pienlainoitukseen liittyvässä huippukokouksessa vuonna 1997 Washingtonissa (Microcredit Summit 1997) Mohammed Yunus totesi, että ”uskomme, että köyhyys ei kuulu sivilisoituneeseen ihmisyyhteiskuntaan, vaan museoihin”. Köyhyys ei ole poistunut maailmasta 30 vuoden kuluessa, mutta pienlainoitus on nähty tehokkaana keinona sen vähentämisessä. Tosin se edellyttää, että pienlainoja tarjoavat yritykset eivät tavoittele suuria voittoja, sillä jatkuvasti on vaara, että nousevien kulujen myötä lainoista niiden ottajille koituvat taloudelliset ja sosiaaliset hyödyt jäävät liian pieniksi. Toisaalta on nähty tärkeäksi myös se, että lainojen takaisinmaksusta huolehditaan, eikä lainoja myönnetä mihin tahansa tarkoitukseen, jolloin ne liian helppona vaihtoehtoina saattaisivat menettää aktivoivan ideansa. Eli että pyritään säilyttämään niiden alkuperäinen ajatus matalan tason taloudellista toimintaa ja innovaatioita vilkastuttavana. Pienlainoituksen vaikutuksia arvioitaessa tulee muistaa, että sillä on paitsi taloudellinen, myös sosiaalinen aspektinsa. (Pinz & Helmig 2015, 492-494)

Määritteleminen

Pienrahoitus tai pienlainoitus voidaan määritellä siten, että sillä tarkoitetaan taloudellisia palveluita, jotka on tarkoitettu yksilöille, joilla on alhainen tulotaso tai joilla ei ole pääsyä tyypillisten pankkipalveluiden piiriin. Pienrahoitus tarjoaa muodollisista palveluista syrjäytetyille ja ulosjääneille mahdollisuuden hankkia pienlainaa parantaakseen tulotasoaan ja osallistuakseen tuottoisiin aktiviteetteihin, usein perustamalla tai laajentamalla yritystoimintaa. (Lorenzi 2016, 1) Suurimmassa osassa maailmaa pienlainoitus tarjoaakin virallisten taloudellisten palveluiden ulkopuolelle jääneille mahdollisuuden saada pienlainaa lisätäkseen tulojaan ja osallistuakseen tuottoisaan toimintaan. Usein tämä liittyy pienten yritysten laajentamiseen. Pienlainoituksen missiona on tarjota köyhille ihmisille taloudellisia peruspalveluita. Määritelmään voidaan vielä lisätä pienlainoituksen kahtalainen vaikutus: taloudellinen vaikutus sen mahdollistaessa tulonkehitystä tuottavien aktiviteettien luomisen ja sosiaalinen vaikutus sen edistäessä sosiaalista osallisuutta ja sen myötä taloudellista osallisuutta. Toisaalta nämä kaksi vaikutusta voidaan myös eriyttää ja puhua erikseen pienrahoitukseen liittyvistä käsitteistä pienyritysten lainoittaminen ja sosiaalista osallisuutta lisäävät lainoittaminen. (Bendig ym. 2012, 6)

Eurooppa

Euroopan Unionin määritelmän mukaan yritystoimintaan liittyvä pienlaina on alle 25 000 euron suuruinen laina, jonka tarkoituksena on tukea itsensä työllistämistä ja vähittäiskauppaa. Henkilökohtainen pienlaina on alle 25 000 euron suuruinen laina, jonka tarkoituksena on kattaa asiakkaan henkilökohtaisia kulutustarpeita kuten vuokra, kriisitilanteet, koulutus. (Regulation (EU) No 1296/2013EU) Yhtenäisen ja yleisesti käytetyn

määritelmän puuttuminen koskien pienlainoitusta erityisesti pankkien sisäisessä raportoinnissa vaikeuttaa tiedon keräämistä toiminnasta. Monissa maissa pieniä mikroyrityksille suunnattuja lainoja ei luokitella pienlainoiksi. Tämä vaikeuttaa tiedon keräämistä ja vertailua EU-tasolla. Euroopan Unioni on pienlainoituksen innokas kannattaja liittyen työpaikkojen synnyttämiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen. Erityisesti 2007-2008 kriisin jälkeen pienlainoituksesta on tullut varsin korkea prioriteetti EU:n sisä-, alue-, kauppa- ja työllisyyspolitiikassa ja väline poistaa markkina-aukkoa luottosektorilla. Pienrahoitus on erityisen oleellista pienyritysten sekä pienituloisten ja muuten huono-osaisten perinteisten taloudellisten palveluiden ulkopuolelle jääneiden tukemisessa. (COM(2007) 708 final; Lorenzi 2016, 2)

Kuten Bendig ym. (2012) toteavat, heidän ehdottamansa pienrahoituksen jakaminen pienyritysten lainoittamiseen ja sosiaalista osallisuutta lisäävään lainoittamiseen helpottaisi täsmällisempää keskustelua niiden kehittämisestä. Monessa Euroopan maassa pienlainoituksen tarve onkin suuri juuri sosiaalista osallisuutta lisäävänä tekijänä valtavirtaisten luottomuotojen ulkopuolelle jääneille ja muille heikossa taloudellisessa asemassa oleville. Kuten esimerkiksi aiemmin mainitussa EU:n määritelmässä todetaan, henkilökohtaisen pienlaina on alle 25 000 euron laina, joka voidaan myöntää esimerkiksi vuokranmaksuun, henkilökohtaisiin kriiseihin, koulutukseen ja henkilökohtaisiin hankintoihin. Tätä määritelmää myös Bendig ym. käyttävät.

Suomalaisissa kartoituksissa on investointiluonteisten pienlainojen käyttötärpeiksi todettu esimerkiksi työssäkäyntimahdollisuuksien tukeminen, terveydenhuollon ehkäisevät toimenpiteet kuten hammashuolto, yllättävien tilanteiden, muuttotilanteiden, erotilanteiden ja kriisitilanteiden aiheuttamat kulut, takuuvuokrat, kahden päällekkäisen vuokran tilanne, sairaalalasku, auton huoltolasku, iso lämmityslasku, isommat hankinnat ja nuoren itsenäistyminen. Ylipäättään tilanteet, joissa ei olla vielä liian pitkällä velkaantumisen kierteessä, mutta kerralla tulee jokin iso menoerä, johon ei perustoimeentulolla ole kerralla varaa. (Nyholm 2016) Näissä tilanteissa sosiaalisen pienlainoituksen olemassaolon kautta pyritään ennaltaehkäisemään kalliisiin ja ehdoiltaan tiukkoihin pikaluottoihin turvautumisen tarvetta sekä toisaalta myös itsenäisen selviytymisen mahdollisuuksia.

5.2 Pienlainojen ja sosiaalisen luototuksen synty ja käyttöönotto Suomessa

Suomessa pienlainatoiminta on perinteisesti ollut melko vähäistä ja toteutettu pääosin sosiaalisen luototuksen muodossa. Ulkomaiset esimerkit ja velkaongelmatyöryhmän työskentely kiinnittivät huomion sosiaalisen luototuksen tarpeeseen Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta käynnistyi sosiaalisen luototuksen kokeilu ensin Takuusäätiön¹ toimintana kesällä 1998 sekä kahdeksassa kokeiluun mukaan lähteneessä kunnassa kesällä 1999. Kunnissa toteutettu kolmivuotinen sosiaalisen luototuksen kokeilu ajoittui vuosiin 1999-2001. (Iivari ym. 2002, 15) Sen päätyttyä todettiin kokeilun tuottaneen selvästi enemmän positiivisia kuin negatiivisia tuloksia ja kokeilu arvioitiin menestykseksi. Tosin samalla nostettiin esiin sosiaalisen luoton rajalliset mahdollisuudet auttaa sellaisia pienituloisia kotitalouksia, joilla on suuria velkoja, mutta jotka jäävät velkajärjestelyn ulkopuolelle. Kokeilussa mukana olleet kunnat olivat saaneet hyviä kokemuksia luototuksesta ja asennoituvat pääosin myönteisesti toiminnan jatkamiseen, joskin todettiin useiden kuntien taloudellisen tilanteen kehittyneen syksyllä 2001 huonompaan suuntaan ja sen heijastuneen myös kokeilukunnissa sosiaalisen luototuksesta jatkamisesta tehtäviin päätöksiin (Iivari ym. 2002, 143). Kokeilun jälkeen sosiaalisen luototuksen käynnistyminen koko maata koskevana jatkui sosiaali- ja terveysministeriön, Kuluttajaviraston, oikeusministeriön, opetusministeriön ja Kuntaliiton toimeenpanoprojektin avulla (Iivari ym. 2002, 143). Kokeilun myötä sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistettiin myös lainvalmisteluprosessi sosiaaliseen luototukseen liittyen.

Laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) tuli voimaan 01.01.2003. Sen mukaan sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Lain mukaan järjestäminen ja toimeenpano on kuntien vastuulla ja kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä laissa säädetään. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada

¹ Takuusäätiö on perustettu vuonna 1990 perustajinaan ja nykyisinä taustayhteisöinä A-klinikkasäätiö, Evankelisluterilaiset seurakunnat Oulussa, Tampereella ja Turussa, Kirkkohallitus, Rikosseuraamuslaitos (aik. Kriminaalihuoltolaitos), Suomen Diakonialaitosten liitto ry., Suomen Katulähetysliitto ry., Kirkkopalvelut (aik. Suomen Kirkon Seurakuntatyön Keskusliitto) sekä Suomen Mielenterveysseura ry. Sääntöjensä mukaisesti säätiön tarkoituksena on tukea kansalaisten velkaongelmien ehkäisyä ja niiden ratkaisemiseen tähtääviä toimintoja. Säätiö tukee erityisesti taloudellisesti haavoittuvassa elämäntilanteessa olevien henkilöiden, kuten laitoksissa olleiden tai sairaudesta tai muusta syystä taloudelliseen ahdinkoon joutuneiden, itsenäistä selviytymistä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö toimii alan valtakunnallisena asiantuntijana, vaikuttajana ja kehittäjänä. Säätiö toteuttaa tarkoitustaan antamalla taloudellista neuvontaa, takaamalla järjestelyluottoja, myöntämällä luottoja sosiaalisin perustein, edistämällä velkojen sovittelua ja kehittämällä välineitä taloudenhallinnan tueksi. Säätiö harjoittaa ja tukee tarkoitustaan palvelevaa viestintää, kokeiluja, koulutusta ja tutkimusta. Sosiaali- ja terveysministeriö tukee säätiön toimintaa Veikkauksen tuotoilla. (Takuusäätiö n.d.a)

kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Hakijan takaisinmaksukyvyyn arvioinnissa 1) hakijan käytettävissä olevat tulot ja varat sekä hänen ansaintamahdollisuutensa ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä ja muut olosuhteet; 2) hakijan tosiasialliset menot; 3) hakijan velat; sekä 4) muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät. Taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta säädetään, että luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. Sosiaalisen luototuksen suhde toimeentulotukeen määritellään seuraavasti: ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Tällä hetkellä noin neljäkymmentä kuntaa tarjoaa asukkailleen sosiaalisia luottoja ja toiminnan piirissä on noin 44 prosenttia Suomen väestöstä (STM n.d.). Huhtikuussa 2017 sosiaalinen luototus oli (tämän tutkimuksen selvitysten mukaan) käytössä 40 kunnassa: Askola, Espoo, Eura, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Jyväskylä, Järvenpää, Kemijärvi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Pudasjärvi, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Sipoo, Taivalkoski, Tampere, Tuusula ja Vantaa sekä Eksoteen (Etelä-Karjalan sosiaali ja terveystoiminta) kuuluvat kunnat Imatra, Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän alue eli Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Suomussalmi. Muutama kunta on jäänyt pois sosiaalisen luototuksen käyttäjistä muun muassa siirrettyään sosiaali- ja terveystoimintansa kuntayhtymälle, jossa sosiaalinen luototus ei ole käytössä. Toisaalta ainakin Lahden seudulla Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alueella ja Porin seudulla Porin yhteistoiminta-alue kuntien osalta suunnitellaan myös sosiaalisen luototuksen laajentamista ja ottamista käyttöön uusissa kunnissa.

Myönnettävän luoton suuruuden osalta enimmäismäärä vaihtelee kunnittain 5000 ja 15 000 euron välillä. Viimeisimmät tilastotiedot löytyvät vuodelta 2013 ja silloin myönnettyjen luottojen keskimääräinen suuruus oli noin 3 500 euroa (Virtanen 2014) ja kehityssuuntana voidaan havaita keskimääräisen luottomäärän suuruuden hiukan pienentyneen vuodesta 2010, jolloin se oli 4 000 euroa (vuoden 2013 rahassa 4 300 euroa) (Uitto 2012). Takaisinmaksuaika on yleensä enimmillään viisi vuotta.

Luottotappioita on kunnille syntynyt vuoden 2013 tiedon mukaan vuoden aikana noin prosentin verran myönnettyistä luotoista (Uitto 2012). Sosiaalisen luoton yleisimmäksi käyttötarkoitukseksi on Suomessa muodostunut vanhojen velkojen yhdistäminen ja poismaksaminen. Huomattavasti vähäisempää on käyttötarkoituksen kohdistuminen tarpeellisiin hankintoihin tai esimerkiksi terveydenhoitomaihin tai työllistymistä edistäviin hankintoihin. Tosin Suomessakin hankintoihin liittyvä sosiaalisen luototuksen

investointiluoneisuus on ollut alun perin mukana jossain määrin enemmän. Esimerkiksi sosiaalisen luototuksen käyttöönottajalle suunnatussa oppaassa vuodelta 2013 todetaan, että ”Toimeentulotukea voidaan myöntää vain kohtuullisiksi katsottuihin menoihin, mutta sosiaalisella luotolla asiakas voi hankkia hieman kalliimpaa ja laadukkaampaa tavaraa kuin toimeentulotuella tai hankkia palveluja, joita toimeentulotuella ei voida kattaa” (STM 2003,38). Yleisin sosiaalisen luoton myöntämisen este on maksuvaran puuttuminen sekä aiempien velkojen niin suuri määrä, että sosiaalinen luotto ei riitä kattamaan niitä.

5.3 Kehittämistarpeita ja -hankkeita Suomessa

Sosiaalisen luototuksen ja pienlainoituksen kehittämistarpeet on havaittu ja joitain kehittämishankkeita ryhdytty jo toteuttamaan. Takuusäätiön Pienlaina-projektissa kokeillaan ja kehitetään vuosina 2013-2017 uudenlaista sosiaalisen pienlainoituksen mallia, joka ennaltaehkäisee pienituloisten kotitalouksien ylivelkaantumista ja täydentää nykyistä kuntien sosiaalista luototusta. Pienlainoja myönnetään kertaluonteisiin menoihin tai hankintoihin kuten kodinkoneisiin, huonekaluihin, takuuvuokraan, auton korjaukseen tai silmälasihin. Pienlainoja ei sen sijaan myönnetä vanhojen velkojen maksamiseen, joten ne ovat investointiluonteisia. Kokeilu- ja kehittämisprojektin tavoitteena on selvittää toimintaedellytykset sosiaalisen pienlainoituksen toimintamallille, joka on otettavissa yleiseen käyttöön projektin päättyttyä. (Takuusäätiö n.d.b)

Valtioneuvoston raportissa puolestaan todetaan, että sosiaalisen luototuksen järjestely tulee laajentaa koko väestöä kattavaksi ja tehdä tunnetuksi yhtenä ylivelkaantumisen hoidon vaihtoehtona. Takuusäätiön pienlainatoiminnan tulee laajentua koko maahan, mikä on myös meneillään olevan kokeilun tavoitteena. Pienituloisille tulisi kehittää myös muita sosiaalisia luottomuotoja. (Peura-Kapanen ym. 2016, 54) Tässä huomio kiinnittyy siihen, että muiden sosiaalisten luottomuotojen kehittäminen on Suomessa ollut hyvin vähäistä.

Sosiaaliset luottomuodot voidaan varsinkin tiettyjen käyttötarkoitusten osalta nähdä jo itsessään velkaongelmaa ehkäisevinä ja keskeistä lieneekin erityisesti ennaltaehkäisevien muotojen kehittäminen. Myös edellä mainituilla, sosiaaliseseen luottoon rinnastuvilla Takuusäätiön pienlainoilla pyritään juuri reagoivasta toiminnasta ennakointiin ja todelliseen velkaongelmien ehkäisyyn (Auvinen 2015, 2). Kiinnostava kysymys on myös se, millaisia uusia tahoja voisi löytyä sosiaalisten luottomuotojen kehittämiseen ja löytyvätkö ne julkisen sektorin tai kolmannen sektorin toimijoista vai voisiko myös yksityisen sektorin

toimijoilla olla mahdollisuuksia ja kiinnostusta toimintamuotojen kehittämiseen.

Kuntaliiton tiedustellessa vuonna 2013 kunnilta, mistä tehtävistä ne haluaisivat luopua, ensimmäisenä nousi esiin sosiaalinen luototus. Tätä selittää ennen muuta kuntien tiukka taloudellinen tilanne, jossa halutaan luopua niistä tehtävistä, jotka eivät ole pakollisia. Kuntaliitto onkin ottanut esiin kysymyksen siitä, onko kunta oikea taho tarjoamaan sosiaalista luototusta vai kuuluisiko se valtion tehtäviin. Kunnat ovat arvostelleet sosiaalista luototusta on arvosteltu myös siksi, että se on toimintaprosessina työläs ja luottoa koskeva päätös työsuorituksena kallis. Luototuksen asiakaskunta on monissa kunnissa arvioitu suhteellisen pieneksi. (Rissanen 2015, 12) Kun osassa kuntia sosiaalinen luototus on toisaalta koettu hyväksi työvälineeksi niin inhimillisten kuin kuntatalouden vaikutustenkin kannalta, on tilanne osin kaksijakoinen. Tässä mielessä eri kuntien asukkaiden välinen yhdenvertaisuusnäkökulma voisi puoltaa sosiaalisen luototuksen valtakunnantasoista järjestäjätahoa. Suuri osa sosiaalisen luototuksen hyödyistä ulottuisi kuitenkin edelleen siinäkin tapauksessa myös kuntatasolle.

Sosiaalisen luototuksen rahoituksen mahdollisia järjestämistahoja kartoittaneessa selvityksessä (Rissanen 2015, 35) esitetään, että vähintään sosiaalisen luoton rahaliikenteen käsittelyn järjestäminen kuntia suurempiin yksiköihin tai valtakunnallisesti lieene edellytys sille, että luototus saadaan käyttöön koko maassa. Selvityksessä tarkasteltiin luototuksen järjestämisvaihtoehtoina sote-alueisiin perustuvaa mallia, Kelan hoidettavaksi keskittämisen mallia sekä Takuusäätiö-mallia. Sosiaalisten luottojen tarpeen ja myöntämisedellytysten arviointiin liittyvä sosiaalityö tehtäisiin edelleen kunnissa joko aikuissosiaalityössä tai talous- ja velkaneuvonnassa. Siellä tehtäisiin myös luottihakemus. Päätöksen tekeminen ja rahaliikenteen hoitaminen olisi rahaliikenteestä vastaavan tahon vastuulla. (Rissanen 2015, 35-38)

Sosiaalisella luototuksella on kiinteä yhteys kuntien talous- ja velkaneuvontaan. Myös talous- ja velkaneuvonnan järjestämisen ja rahoittamisen nykyisen tavan on nähty kaipaavan uudistuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman talous- ja velkaneuvonnan nykytilannetta ja vaihtoehtoisia järjestämistapoja selvittänyt työryhmä toteaa, että nykyinen tapa on monimutkainen, eikä takaa asetettujen tavoitteiden mukaisia palveluja (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015). Sote-uudistukseen liittyvien muutosten kynnyksellä ollaan joka tapauksessa uusien mahdollisuuksien äärellä myös kuntalaisten taloudellisten ongelmien ehkäisemiseen liittyvien palveluiden osalta. Lisäksi toimeentulotuen perusosan käsittelyn siirtymisen Kelalle on nähty vapauttavan kuntien sosiaalityön resursseja rutiininomaisesta etuuskäsittelystä muuhun aktiivisempaan sosiaalityöhön. Kuntatasolla onkin mahdollista ottaa aktiivisempi ote myös kuntalaisten hyvinvointia lisäävien ja taloudellista ja sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevien toimintatapojen ja palvelumuotojen kehittämisessä ja esiin tuomisessa.

6. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN SUHDE TOIMEENTULOTUKEEN

Kuntia kannustetaan syrjäytymisen ja toimeentulotuen tarpeen pitkäaikaistumisen ehkäisemiseksi käyttämään perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen, sosiaalisen luototuksen sekä talous- ja velkaneuvonnan välineitä (Sosiaali- ja terveysministeriö n.d.b). Sosiaalinen luototus asetetaan yhdeksi keinoksi toimeentulotuen tarpeen ehkäisemisessä ja itsenäisempään selviytymiseen tukemisessa. Taloudellisessa mielessä sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen suhteen voikin nähdä sikäli kahtalaisena, että toisaalta sosiaalisen luototuksen kautta saatavat kuntatason säästöt tulevat osin juuri toimeentulotukimenojen vähenemisen kautta, mutta toisaalta sosiaalista luottoa ei kuitenkaan tule käyttää toimeentulotukea korvaavana tukimuotona, eikä sillä tule korvata myöskään ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea eli harkinnanvaraisia tukimuotoja. Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyi kunnilta Kansaneläkelaitokselle (Kela). Perusosan siirtymisestä huolimatta vastuu ehkäisevästä ja täydentävästä toimeentulotuesta säilyy edelleen kunnilla.

6.1 Toimeentulotuki ja sen harkinnanvaraiset tukimuodot

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu lakiin toimeentulotuesta (1412/1997). Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti eli se on tarveharkintainen tuen muoto, vaikkakin sen laskennassa käytettävät perusteet ovat varsin kaavamaisia. Toimeentulotuki rakentuu toimeentulotukilain 2 luvun mukaan perustoimeentulotuesta (perusosa ja muut perusmenot, 7–7 b §), täydentävästä toimeentulotuesta (7 c §) sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta (13 §). Toimeentulotuen myönsi vuoden 2016 loppuun hakemuksesta se kunta, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen on myöntänyt Kela ja harkinnanvaraisen toimeentulotuen (täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen) kunta. Kunta kuitenkin osallistuu edelleen Kelan kuntalaisilleen myöntämän perustoimeentulotuen rahoittamiseen 50 % osuudella ja valtio 50 % osuudella. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menoista vastaa yksin kunta.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema, kunnille suunnattu opas toimeentulotukilain soveltamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013) on tarkoitettu ohjaamaan päätöksentekoa kunnissa. Siinä esitetyt käytännöt perustuvat muun muassa oikeustapauksiin ja korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tuki, kaikki siihen nähden ensisijaiset tukimuodot on otettava käyttöön ennen toimeentulotuen myöntämistä. Näihin kuuluu myös sosiaali- ja

terveydenhuollon asiakasmaksulain mukainen maksujen perimättä jättäminen tai alentaminen. Toimeentulotuella on tarkoitus paikata väliaikaista toimeentulon puutetta poikkeavissa elämäntilanteissa, mutta käytännössä toimeentulotuesta on muodostunut osalle väestöä pysyvä toimeentulolähde ensisijaisten perusturvaetuuksien jäätyä jälkeen yleisestä ansiokehityksestä (Lavapuro ym. 2016). Syrjäytymisen ja toimeentulotuen tarpeen pitkäaikaistumisen ehkäisemiseksi kuntia rohkaistaan käyttämään ehkäisevän toimeentulotuen, sosiaalisen luotonuksen sekä talous- ja velkaneuvonnan keinoja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013) Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät erityismenot, joita ovat ylimääräiset asumismenot, erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot kuten pitkäaikaisesta toimeentulotuen saamisesta ja pitkäaikaisesta tai vaikeasta sairaudesta aiheutuvat menot sekä lasten harrastusmenot. Ehkäisevän toimeentulotuen perusteista kunnat päättävät itse toimeentulotukilain nojalla.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on lain (1412/1997) mukaan edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevä toimeentulotuki on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin tarkoittamaan toimeentulotukeen eli ehkäisevää tukea voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei toimeentulotukilaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen (perus- ja täydentävä toimeentulotuki) toimeentulotukeen.

Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen perusteista päättää kunta itse, mutta ehkäisevän toimeentulotuen lakiperustaisella sääntelyllä on pyritty ohjaamaan kuntia ja 2000-luvulla myös aiempaa tarkemmin ja kuntia velvoittavammin säännöksiin. Toimeentulotukilakia koskevin muutoksin on hallituksen esityksen (HE 134/2000 vp) mukaan pyritty myös siihen, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttö lisääntyy, ja sitä käytettäisiin nykyistä tehokkaammin tavoitteellisen sosiaalityön välineenä. Sosiaali- ja terveysministeriö suosittaa, että kunnat varaisivat toimeentulotuen määrärahoistaan 3,3 %:a ehkäisevään toimeentulotukeen. Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö on STM:n selvityksen mukaan tuloksellista ja tuen avulla edistetään sekä inhimillisyyttä että taloudellisuutta (Helovuori & Mehtonen 2017, 9).

6.2 Harkinnanvarainen toimeentulotuki ja sosiaalinen luototus

Harkinnanvaraisten toimeentulotukimuotojen osalta erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksen määrittelystä löytyy paljon yhtäläisyyksiä sosiaalisen luoton tarkoituksen määrittelyyn, mikä saattaa joissain tapauksissa aiheuttaa ongelmia. Laissa toimeentulotuesta todetaan 13 § (Ehkäisevä toimeentulotuki) kohdalla seuraavasti:

Kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

Edellä mainittu 1 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti

1.2 § Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.)

Laissa sosiaalisesta luototuksesta todetaan puolestaan tarkoituksesta 1 §:ssä (Sosiaalisen luototuksen tarkoitus) seuraavasti:

Sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista.

Sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulotukeen määritellään 10 §:ssä (Sosiaalisen luototuksen suhde toimeentulotukeen):

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Laissa todetaan siis varsin selvästi, että oikeutta toimeentulotukeen ei voi rajata sen vuoksi, että henkilöllä on mahdollisuus saada sosiaalinen luotto. Laskennallisen eli perustoimeentulotuen myöntäminen on myös melko kaavamaista, minkä vuoksi ei ole kovin suurta riskiä, että tuki korvautuisi sosiaalisella luotolla. Ehkäisevän toimeentulotuen kohdalla rajanvedon on nähty olevan pulmallisempaa. Toisaalta myös siihen liittyen riskiä on katsottu pienentävän sen, että usein ehkäisevän tuen asiakkaat valikoituvat toimeentulotukiasiakkaista, joskaan näin ei aina ole, koska toimeentulotukiasiakkuus ei ole ehkäisevän tuen saannin edellytyksenä. Myös sosiaaliseen luottoon valikoinnin tapahtumisen velkaneuvonnan kautta on nähty pienentävän riskiä. Käyttötarkoituksen kautta tarkastellen hankintoihin tarkoitettua sosiaalisen luoton ja velkojen saneeraamisen tarkoitettua sosiaalisen luoton suhdetta toimeentulotukeen on jossain määrin erilainen. Velkojen saneerauksessa sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen roolit ovat melko selkeät, sillä yleensä toimeentulotuella ei saneerata velkoja (vuokratästejä lukuun ottamatta). Pienten hankintojen osalta toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen välinen raja on sen sijaan osoittautunut jossain määrin häilyvämmäksi. Kohderyhmien osalta puolestaan pulmallisimpia sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen

välisen suhteen kannalta ovat pientä eläkettä saavat tai epävakaaassa taloudellis-sosiaalisessa tilanteessa olevat, joilla on esimerkiksi yllättäviä terveydenhuoltomenoja, sekä opiskelijat. (Iivari ym. 2002, 116-117) Esimerkiksi Helsingissä on käyty keskustelua opiskelijoiden sosiaalisista luotoista jo sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun aikaan (1999-2001), mutta edelleen esimerkiksi vuonna 2012 (Iivari ym. 2002, 117 sekä esim. Ylioppilaslehti 2012).

Sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen erona on nähty usein se, että sosiaalinen luotto edellyttää maksuvaraa toisin kuin ehkäisevällä toimeentulotuella rahoitetut menot. Myös tukimuotojen suuruusluokassa on nähty olevan eroja. Sosiaalisella luotolla voidaan saneerata suurempia velkoja ja rahoittaa kalliimpia hankintoja kuin ehkäisevällä toimeentulotuella. Ehkäisevään toimeentulotukeen liittyvää sosiaalista luottoa selkeämpää sosiaalista ja sosiaalihuollollista ulottuvuutta on myös korostettu, jolloin toiminnassa on kyettävä perustelemaan, mitä mahdollisia kielteisiä sosiaalisia seurauksia toiminnalla pyritään ehkäisemään. Sosiaalinen luotto keskittyy tämän näkemyksen mukaan usein siihen, mikä ei ole ehdottoman välttämätöntä, mutta usein kuitenkin hakijan näkökulmasta tarpeellista. Tässä mielessä jako sosiaalisen luoton ja ehkäisevän tuen osalta on kuitenkin hiuksenhieno. (Iivari ym. 2002, 120) Edellisen näkemyksen osalta on kuitenkin huomioitava, että suuressa osassa kuntia myös sosiaalisen luototuksen osalta vaaditaan perusteluja, mitä kielteisiä sosiaalisia seurauksia luotolla pyritään ehkäisemään tai positiivisia tavoitteita saavuttamaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 119) puolestaan ohjeistetaan, että tietyissä tilanteissa asiakaskohtaisen harkinnan perusteella voidaan todeta asiakkaan tarvitseman hankinnan olevan henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuen tarpeen, eikä asiakkaalta voida edellyttää säästämistä tai sosiaalisen luoton ottamista, jolloin näissä tilanteissa voidaan myöntää tarpeellisen suuruisena täydentävää toimeentulotukea. Sosiaalisen luototuksen käyttöönottajalle suunnatun, vuodelta 2003, olevan oppaan mukaan sosiaalisen luoton ero ehkäisevän toimeentulotukeen ilmenee myös asiakkaan toimimisessa itsenäisemmin, paremmin valinnanvapauksin, kuten normaaleilla luottomarkkinoilla toimitaan. Sosiaalisen luoton todetaan antavan pienituloisille ja vähävaraisille muita etuisuuksia väljemmät mahdollisuudet toteuttaa omia valintojaan, sillä hakija itse vastaa saamansa luoton takaisinmaksusta. Siinä missä toimeentulotukea voidaan myöntää vain kohtuullisiksi katsottuihin menoihin, sosiaalisella luotolla asiakas voi hankkia hieman kalliimpaa ja laadukkaampaa tavaraa tai hankkia palveluja, joita toimeentulotuella ei voida kattaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003, 38) Tämä ei ehkä kaikilta osin nykymuotoisessa sosiaalisessa luototuksessa toteudu. Sosiaalinen luotto nähdään enemmän tukimuotona, eikä asiakasta tässä määrin normaalien luottomarkkinoiden vapaampana toimijana, sillä sosiaalisen luoton myöntämisperusteet ja vaadittavat perustelut ovat monessa kunnassa melko tiukat.

6.3 Kannustavuus ja aktivoivuus

Aktivoinnin ja omaehtoisuuden lisäämisen teemat ovat olleet viime aikoina vahvasti esillä, mutta ne eivät ole sosiaalipolitiikassa uusia. Jo pitkään sosiaalityön välineitä on monissa kunnissa pyritty kehittämään asiakkaiden aktivointia ja kannustavuutta edistäviksi ja suuntaus on sama useissa Euroopan maissa, joiden vähimmäisturvajärjestelmät perustuvat vastikkeellisuuspolitiikkaan. Sosiaalinen luotto on yksi tarveharkintaisen taloudellisen tuen muodoista ja sen tarkoituksena on tukea tuen saajan itsenäistä suoriutumista. Luotossa asiakas ei ole vain passiivinen avun saaja, vaan hänen edellytetään maksavan lainansa takaisin, joten lähtökohtana on, että laina motivoi tuen saajaa pitämään yllä sellaisia taloudellisia toimintaedellytyksiä, jotka mahdollistavat lainan takaisinmaksun. Yleensä kannustavuus liitetään siihen, että sosiaaliturva, palvelut ja verotus kannustavat itsenäiseen toimeentulon parantamiseen. (Iivari ym. 2002, 122-124) Työn tekemisen olisi oltava aina kannattavampaa kuin etuuksien varassa oleminen, mikä puolestaan vaatii myös muiden osa-alueiden kuten minimipalkkatason, perustoimeentulon minimitason ja perustulon kaltaisten ratkaisujen tarkastelua. Sosiaaliturvan tukimuotojen osalta parhaat tulokset saavutetaan, kun kaikki tukimuodot toimivat yhteistyössä keskenään.

Kuitenkin esimerkiksi sosiaalisen luotonuksen käyttöönottoa Tampereella pohjustaneessa ja suurimpien kaupunkien sosiaalisen luotonuksen käytäntöjä tarkastelleessa tutkielmassa todetaan, että pääosissa haastatelluista kunnista sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen työntekijöiden välillä on hyvin vähäistä. Tutkielman mukaan suurimmista kunnista Oulu oli ainoa, joka selkeästi tekee yhteistyötä sosiaalityöntekijän kanssa ja asiakkaan tilannetta pyritään parantamaan ehkäisevän toimeentulotuen avulla. Kuten tutkielmassa todetaan, yhteistyöllä voitaisiin välttää turha luoton myöntäminen, jos tilanne on ratkaistavissa toimeentulotuella. Toisaalta asiakkaan tilannetta voi auttaa parhaiten yhteistyö, jossa sosiaalinen luotto ja toimeentulotuki täydentävät toisiaan ja niiden avulla pyritään saavuttamaan asiakkaan taloudellisessa tilanteessa pitkäaikainen ratkaisu. Eli on myös tilanteita, joissa asiakas tarvitsee harkinnanvaraista sekä toimeentulotukea että sosiaalista luottoa. (Schroderus 2016)

Vaikkakaan sosiaalisella luotolla ei tule korvata mahdollisuutta saada ehkäisevää toimeentulotukea, ei ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luoton parempi soveltuvuus asiakkaan tilanteeseen ole asiakkaankaan näkökulmasta aina yksinkertainen valinta. Myöskään toimeentulotuen saaminen ei saisikaan aina olla sosiaalisen luoton myöntämisen este. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalisen luotonuksen käyttöönottajalle suunnatun oppaan mukaan toimeentulotukea saaneen mahdollisuus sosiaaliseen luottoon voi olla perusteltua, jos hän saa velkakierteensä kohtuuehtoisella sosiaalisella luotolla hallintaan, sen sijaan, että myönnettäisiin toimeentulotukea tarveharkintaisiin menoihin tai ehkäisevää toimeentulotukea lievittämään veloista aiheutuvaa taloudellista ahdinkoa, mutta itse ongelma ja riippuvuus toimeentulotuesta

säilyvät. Toimeentulotukea saavilla on myös tarpeita, joita ei toimeentulotuen avulla pystytä hoitamaan. Sosiaalinen luotto voi olla yksi mahdollisuus tilannetta silloin, kun maksuvaraa luoton takaisinmaksusta suoriutumiseen kuitenkin jää. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003, 36)

6.4 Sosiaalisen luototuksen kustannuksista ja säästöistä

Kuten sosiaalisen luototuksen kuntakokeilua arvioineessa raportissakin todetaan, sosiaaliseen luottoon sisältyy tavoitteita, joiden avulla voidaan pyrkiä vähentämään inhimillisen kärsimyksen ohessa sosiaalimenoja. Kokeilun mukaan kaikkein keskeisin asia säästöjen aikaansaamisen tavoite ei kuitenkaan kunnissa ollut, vaikka enemmän tai vähemmän julkilausuttuna tavoitteena on, että luoton olisi tuotettava kunnalle yhtä paljon taloudellista hyötyä kuin siihen panostetaan. (Iivari ym. 2002, 122) Sosiaalisen luototuksen tuottamat säästöt ovatkin osin epäsuoria. Paitsi yleisen tason taloudellista ja muuta syrjäytymistä ehkäiseviin pitkäaikaisvaikutuksiin, perustuu säästö toimeentulotuen keskeiseen tavoitteeseen siitä, että viimesijainen tuki ei olisi luonteeltaan pysyvä, vaan päästäisiin kestävämmälle pohjalle. Sosiaalinen luotto on tässä yksi menetelmä, jonka avulla pidemmällä aikavälillä vähennetään toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden määrää (Iivari ym. 2002, 122-123). Vanhojen velkojen saneeraamiseen liittyen ylivelkaantuneisiin kohdistuu usein ulosottoperintä, joka saattaa aiheuttaa toimeentulotuen tarpeen. Mikäli sosiaalisen luototuksen avulla tehdyllä vanhojen velkojen poismaksamisella saadaan velanhoidtomenoja kohtuullistettua, voi toimeentulotuen tarve päättyä. Epäsuorempia säästöjä voidaan nähdä muodostuvan myös esimerkiksi ulosottoon, velkajärjestelyihin ja velkomisoikeudenkäynteihin liittyvien kulujen vähenemisen myötä. Ehkäisevän terveydenhuollon kuluihin sekä esimerkiksi työllistymistä edistäviin kuluihin kuten vaikkapa työssäkäynnin vuoksi välttämättömän auton hankkimiseen myönnettyillä sosiaalisilla luotoilla voidaan nähdä olevan sekä varsin suoria että pidemmän aikavälin epäsuorempia säästövaikutuksia.

Selkein suora taloudellinen säästö syntyy edelläkin mainitun mahdollisen ulosoton ja toimeentulotuen tarpeen päättymisen kautta. Tämä liittyy siihen, että maksuvelvoite lasketaan yksityishenkilön velkajärjestelyssä ja ulosoton kautta tapahtuvassa perinnässä eri tavoin. Ulosotossa pidätetään yleensä suurempi määrä kuin mitä lasketaan maksuvaraksi velkajärjestelyssä ja sosiaalisessa luototuksessa. Ulosoton kautta muodostuu näin ollen monessa tapauksessa toimeentulotukioikeus, jolloin periaatteessa henkilön ulosottomaksuja maksetaan toimeentulotuen varoista.

Tästä johtuen sosiaalisella luotolla saneeraaminen on siinä mielessä selkeästi eroava tapa, että yleensä sillä voidaan ehkäistä selvemmin itse toimeentulotuen tarvetta (koska korkomenot pienenevät luottojen yhdistämisen myötä ja maksuvara kasvaa) kuin toimeentulotuen eri muodoilla. (Iivari ym. 2002, 117)

Toimeentulotukimenojen säästöä voi tulla myös esimerkiksi häätöjen ehkäisemisen kautta. Kunnan kannalta toimeentulotukimenojen (ehkäisevän ja täydentävän) lisäksi esimerkiksi maksamattomia saatavia voidaan saada sosiaalisen luoton kautta. Tärkeimpiä säästöjä ovat kuitenkin elämisen ja asumisen sekä taloudellisen aseman ja terveydenhuollon kautta tulleet parannukset, jotka teoriatasolla on myös laskettava rahana (Iivari ym. 2012, 123-124).

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun raportissa (Iivari ym. 2002, 123) eräs kyselyyn osallistunut sosiaalisesta luototuksesta vastaava työntekijä esittää myös seuraavan näkökannan:

”kannustaa asiakkaita pysymään työpaikoissaan ja siten lopettaa ulosmittauksen aiheuttamat työpaikan vaihdokset, jotka ainakin ajoittain aiheuttavat toimeentulotuen tarvetta sekä ’pimeän’ työn tekemistä” (Kuntakysely#4, avovastaus)

Myös suurten kaupunkien osalta luototuksen on nähty tuovan säästöjä. Helsingin kaupungin sosiaalisen luototuksen päällikkö toteaa Ylelle seuraavasti:

”Sehän on selvää, että tämä on kunnan kannalta edullista. Ihminen itse maksaa normaaliin pankkilainaan verrattavissa olevaa luottoa, eikä ole ulosoton kohteena, jolloin tarvitaan toimeentulotukea.” (Yle 2014)

Espoon johtava talous- ja velkaneuvoja puolestaan toteaa Ylelle näin:

”Espoossa sosiaaliset lainat ovat tuoneet miljoonasäästöjä sosiaalimenoihin. Teimme keväällä selvityksen asiakkaistamme. Meidän arviomme mukaan Espoossa on säästetty toimeentulotukimenoja lähes kaksi miljoonaa. Kaiken kaikkiaan luottoja on myönnetty vuoden 2007 jälkeen yli neljällä miljoonalla.” (Yle 2014)

Tässä tutkimuksessa käydään myöhemmin läpi kuntapäätäjien perusteluja sille, että sosiaalista luottoa ei oteta käyttöön ja niissä puolestaan käytetään usein argumenttina sosiaalisen luototuksen kalleutta. Taustalla vaikuttanevat erot laskutavoissa sekä toisaalta se, että sosiaalisen luototuksen pitkän aikavälin säästöjen huomioiminen laskelmissa on luonnollisesti hankalaa. Säästöt voivat näkyä hyvinkin pitkälle suuntautuvina esimerkiksi kuntalaisten kestävämmän hyvinvoinnin ja syrjäytymisen ehkäisemisen kaltaisissa asioissa.

7. SOSIAALISEN LUOTON KÄYTTÖTAVOISTA KUNNITTAIN

7.1 Kyselytutkimuksen tuloksia

7.1.1 Taustatiedot ja tilastoaineiston saatavuus

Tutkimuksen empiirisen osuuden perustaksi valittu kaikkiin tiedossa oleviin sosiaalista luottoa myöntäviin kuntiin suunnattu kyselytutkimus ei toteutunut täysin ennalta suunnitellulla tavalla. Vertailtavan tilastotiedon saamiseksi sosiaalisen luoton käytöstä lähetettiin sähköpostitse kysely kaikkiin kuntiin tai kuntayhtymiin, joissa sosiaalinen luototus tiedettävästi on tai on ollut käytössä (lukuun ottamatta Sipoota, jossa sosiaalinen luototus otettu käyttöön vuoden 2017 alussa). Kysely kattoi kaikkiaan 44 kuntaa, joista kolmen osalta ei saatu lainkaan vastausta ja kahden osalta olisi tarvittu tutkimuslupa vastausten saamiseksi. Vastausprosentti oli siten 89. Kyselytutkimus toteutettiin sähköpostitse pääosin helmikuussa 2017. Niihin kuntiin, joista ei saatu ensimmäisellä lähetyskerralla vastausta, lähetettiin kysely uudelleen maaliskuun lopulla.

Kyseisen sosiaalista luottoa myöntäville kunnille suunnatun kyselyn kysymykset koskivat sekä luoton käyttöä ja vuosittaista kehitystä kappale- ja euromäärittäin, että saapuneitten hakemusten ja niiden myötä tulleiden myönteisten ja kielteisten luottopäätösten määriä vuosittain. Tähän liittyen kysyttiin myös luoton käyttötarkoituksia edellä mainituissa hakemuksissa ja luottopäätöksissä sekä hylkäämisperusteita. Lisäksi kysyttiin sosiaalisen luototuksen organisatorista sijoittumista (eli sijoittuuko esimerkiksi sosiaalitoimeen tai talous- ja velkaneuvontaan). Näiden tietojen perusteella oli tarkoitus tarkastella kuntien välisiä eroja, yhtäläisyyksiä sekä mahdollisia korrelaatioita eri muuttujien kesken. Eli tarkoitus oli selvittää, löytyykö niiden avulla selittäviä tekijöitä tai minkäänlaisia yhteyksiä tutkielman alussa asetettuihin kysymyksiin. Toisin sanoen niitä oli tarkoitus käyttää ensimmäisenä vaiheena vastausten löytämisessä tutkimuskysymyksiin.

Sosiaalisesta luototuksesta kunnissa vastaavilta tahoilta saatujen vastausten myötä kävi ilmi, että valitettavan monessa kunnassa näitä tietoja ei ole tallennettu. Muutamasta kunnasta tiedot löytyivät ja suurimmasta osasta kuntia pyrittiin antamaan käyttöön kaikki se korvaava tieto, mitä oli saatavilla. Täsmällistä tietoa ja täsmällisiä vastauksia edellä mainittuihin kysymyksiin oli kuitenkin saatavilla niin harvasta kunnasta ja kunnittain niin eri tavoin luokiteltuna, että sen avulla ei voi tehdä vertailua kuntien välillä tai käyttää tietoja tässä tutkielmassa asetettuun alkuperäiseen tavoitteeseen. Näin ollen tilastotietoja vertaileva osuus joudutaan jättämään tutkimuksen ulkopuolelle ja keskeisimmäksi tulokseksi jää havainto tilastoinnin puutteista ja kehittämistarpeista kyseisten tietojen osalta suuressa osassa kuntia.

Kyselyn tuottamaa aineistoa hyödynnettiin kuitenkin laatimalla taulukko, johon koottiin yhteenvetona kunnat, joissa sosiaalinen luototus on tai on ollut käytössä sekä yleispiirteistä kunnittaista tietoa sosiaalisen luoton tilanteesta. Taulukon avulla kuvataan kootusti sosiaalisen luototuksen historiaa ja nykytilannetta sekä sosiaalisen luototuksen ”raameja”. Taulukko on laadittu myös siitä näkökulmasta, että juuri missään sosiaalista luototusta käsitellessä aineistossa tai tutkimuksessa ei käsitellä sosiaalista luottoa myöntäviä kuntia yhteisesti. Esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen muutaman vuoden välein tekemän sosiaalisen luototuksen kuntakyselyn raportissa (esim. Virtanen 2014) vain listataan nimeltä kunnat, joissa luototus kyselyn mukaan on käytössä kyseisenä vuonna ja esimerkiksi toukokuussa 2017 uusin sen tuottama käytettävissä oleva tieto on vuodelta 2013. Näin ollen sosiaalista luottoa myöntävistä kunnista ei juuri ollut saatavilla koottua tietoa sosiaalisen luototuksen vuosiin 1999-2001 sijoittuneen kuntakokeilun tuloksia koskevien raporttien jälkeiseltä ajalta. Tätä aukkoa paikkaamaan on taulukkoon koottu tietoja, jotka auttavat yleiskuvan saamisessa sosiaalisesta luototuksesta Suomessa.

Taulukon tiedot perustuvat sekä kyselyn yhteydessä saatuihin taustatietoihin (kunnat, joissa sosiaalinen luototus on käytössä tai on ollut käytössä, käyttöönottovuosi, mahdollinen loppumisvuosi, myönnettävän luoton maksimimäärä) että kyselyvastauksista (sekä arviomääräisistä että muutamista tarkkoihin tietoihin perustuvista) yhteen vedettyihin luoton pääkäyttötarkoituksiin ja yleisimpiin hylkäyssyihin. Lisäksi tietojen täydentämiseksi on käytetty kunnittaisia sosiaalisen luoton ohjeita ja esitteitä. Eksoteen (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri) kuuluvat pienet kunnat, joissa sosiaalinen luototus on tullut käyttöön Eksoteen liittymisen myötä ja luototuksen käyttömäärät varsin pieniä on listattu taulukon loppupuolella. Sama koskee Kainuun soten (Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä) alueen kuntia, joissa kaikissa sosiaalinen luototus alkoi vuoden 2015 aikaan.

TAULUKKO 1. Sosiaalisen luototuksen historia ja nykytila Suomessa

Kunta	Käyttöön- ottoaika	Loppunut	Maksimimäärä	Määrärahan suuruus €	Myönnettyjen luottojen määrä	Pääkäyttötarkoitus
Askola	2005		2 000	10 000 / v		
Espoo	2007		10 000			
Eura	1999		5 050			
Helsinki	1999		15 000	1 800 000 / v		Velkojen yhdistäminen, osassa velat pois + summa hankintoihin
Hyvinkää	2007		10 000	70 000 pääoma	Arvio: alle 10 kpl/ v	Velkojen pois maksaminen
Hämeenlinna	1999		5 000	85 000 määräraha perustettaessa	Arvio: n. 2 kpl/v (hakemuksia noin 3 kpl/v)	Velkojen pois maksaminen (pari kertaa työssäkäynnin vuoksi tarpeellinen auto)
Ilomantsi	2004	2016			Koko aikana kolme, 2008 jälkeen 0 kpl	
Imatra	2012	(2015 -> Eksote)	3 000	20 000 alkupääoma	Koko aikana 5 kpl	
Jyväskylä	2008		10 000	380 000 rahasto (tase- erittely 2016: yht 211 436)		Velkojen yhdistäminen
Järvenpää	2012		5 000	100 000 määräraha (nyt ulkona 77 000)	2012-2016: 95 kpl	Terveystieteidenkoulut, kodinkoneet, auto työmatkoihin, velkojen poismaksu
Kainuu	2015		10 000			
Kemi	1999		5 000	140 000 / v; ulkona oleva pääoma max 550 000		Vuokra- ja osamaksurästit, säännöllisesti myös hankinnat
Kemijärvi	2010		2 000	Ei erikseen osoitettuja varoja: tt-tuen budjetista	2016: 2 kpl	V. 2016: velkojen maksu, hammaslääkärimaksu
Kouvola	2012		10 000	100 000 rahasto (nyt käytössä noin 25 000)	2015: 2 kpl	Pienten vippien yhdistäminen
Kuopio	2004		5 000	Määräraha vaihdellut vuosittain		Kulutusluotot, ulosottovelat, työllistyminen
Lahti	1999-2001 + 2008		10 000 (2016 loppuun 5 000)	300 000	11.11.2008- 31.12.2016: 366 kpl	Velkojen maksaminen, asumisen turvaaminen, joitain hankintoja
Lappeenranta	1999-2001 + 2004/2006	(2010 -> Eksote)	3 000	60 000 (käytössä koko ajan)		
Mikkeli	2006	2016	5 000	20 000 (2006), 30 000 (2007- 2010), 40 000 (2011-2016)	2006-2016: 110 kpl	Velkojen maksu, erityisesti alkuvuosina joitain hankintoja
Oulu	2007		15 000	300 000 / v		Velkojen järjestely
Pori	2004		5 000	100 000 / v	2004-2016: 124 kpl	Velkojen maksu, vuokrat
Rauma	2008		5 000	200 000	2016: 1 kpl (3 kielteistä), 2015: 2 kpl (4 kielteistä)	Velkojen maksaminen, talouden hallintaan saattaminen
Riihimäki	2008		5 000	300 000 / v		Velkojenmaksu (myös talvirenkaiden, varaava takka, silmälasit, tekohampaat)
Rovaniemi	2010		10 000			

Salo	2011		5 000	100 000 pääoma		
Sipoo	2017					
Tampere	2016		10 000	500 000	20 kpl	Velkojen järjestely, kolmessa päätöksessä lisäksi hankintoja
Tuusula	2002		5 050	170 000	11 kpl	Velat, ulosotto
Vantaa	2004		10 000	Syyskuu 2012: lähes 2 000 000		
Lemi	2010		Eksote			
Luumäki	2010		Eksote			
Parikkala	2010		Eksote			
Rautjärvi	2010		Eksote			
Ruokolahti	2010		Eksote			
Savitaipale	2010		Eksote			
Taipalsaari	2010		Eksote			
Hyrnsalmi	2015		Kainuun sote			
Kajaani	2015		Kainuun sote			
Kuhmo	2015		Kainuun sote			
Paltamo	2015		Kainuun sote			
Ristijärvi	2015		Kainuun sote			
Sotkamo	2015		Kainuun sote			
Suomussalmi	2015		Kainuun sote			
Taivalkoski	(Taivalkosken talous- ja velkaneuvontaa hoitaa Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä)					
Alavus	Sosiaalinen luototus ei nykyään käytössä; ei tietoa käytössäolovuosista (löytyy THL:n listauksesta 2013) tai lopetusajankohdasta (mutta vuoden 2016 alusta sosiaalipalvelut hoitanut Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystaloyhtymä – Alavus, Kuortane, Soini, Ähtäri - jonka alueella sosiaalinen luototus ei käytössä)					
Pudasjärvi	Mukana THL:n listauksessa vuodelta 2013, kuuluu nykyään Oulunkaaren kuntayhtymään, jossa sosiaalinen luototus ei ole käytössä; ei tarkkaa tietoa loppumisvuodesta (mutta kuntayhtymä tuottanut sosiaali- ja terveyspalvelut vuoden 2010 alusta)					
Utajärvi	Mukana kokeilukunnissa, kuuluu nykyään Oulunkaaren kuntayhtymään (Ii, Pudasjärvi, Simo, Utajärvi ja Vaala), jossa sosiaalinen luototus ei käytössä; ei tarkkaa tietoa lopetusajankohdasta					

Taulukossa kunnat, joissa sosiaalinen luototus on alkanut vuonna 1999 ovat niitä, jotka olivat mukana jo sosiaalisen luototuksen kuntakokeilussa 1999-2001. Näistä kunnista Lappeenrannassa sosiaalinen luototus oli kokeilun jälkeen jonkin aikaa tauolla. Vuosina 2003-2005 siellä toteutettiin 16-27-vuotiaille suunnattu Nuorten asiakkaiden talousneuvonta kokeilu -projekti, jossa yhtenä velkojen ratkaisuvaihtoehtona oli sosiaalinen luotto, jonka myöntämisehtona oli osallistuminen talousneuvontaan ja velkojenhoitamisen näyttö vähintään kolmen kuukauden ajalta. Projektin tuottamien hyvien kokemusten myötä sosiaalinen luototus saatiin käyttöön myös aikuisille vuoden 2006 aikaan. Myös Lahdessa oli kuntakokeiluun osallistumisen jälkeen tauko, joka kesti aina marraskuuhun 2008 asti. Sosiaalisesta luototuksesta vastaavat tahot arvelevat taustalla olleen kustannuksiin ja niistä vastaaviin tahoihin liittyvät kysymykset.

Muutamassa kunnassa sosiaalinen luototus on myös loppunut liityttäessä kuntayhtymään, jonka alueella sosiaalinen luototus ei ole käytössä. Näin esimerkiksi Ilomantsissa Siun soteen, Mikkeliissä Essoteen, Alavudella Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystyöntekijäyhtymään sekä Utajärvellä ja Pudasjärvellä Oulunkaaren kuntayhtymään liittymisen myötä.

Sosiaalisen luoton myöntämisperusteisiin tai painotuksien eroihin liittyen ei esimerkiksi hakemusten määristä voi tehdä päätelmiä, koska sosiaalisen luoton hakuprosessit ovat niin erilaiset eri kunnissa. Osassa kuntia hakijoista - tai sosiaalisesta luototuksesta kiinnostuneista - karsiutuu suurin osa jo alkuvaiheessa ennen hakemuksen jättämistä. Tämä liittyy jo hakuprosessin alkuvaiheeseen sijoittuvaan asiakkaan tilanteen kartoittamiseen, jossa usein käy ilmi, että sosiaalinen luotto ei ole vartenotettava mahdollisuus. Näin ollen myöskään siitä, millainen prosentti hakemuksista hylätään tai hyväksytään ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tutustumatta tarkemmin luoton haku- ja myöntämisprosessiin kyseisessä kunnassa.

Lopuksi voi todeta, että moni kunnista on kerännyt tietoa lähinnä aiemmin mainitun THL:n parin vuoden välein tekemän kuntakyselyn edellyttämien vastausten pohjalta. THL:n kuntakyselyn kartoittamat vastaukset liittyvät kuitenkin enemmän esimerkiksi sosiaalisen luototuksen hakijoiden taustatietoihin, jakaumaan ja esimerkiksi sosioekonomiseen asemaan - toki myös luototuksen määrälliseen kehitykseen – kuin sosiaalisen luoton sisäisiin tekijöihin tai rakenteeseen. Osassa kunnista kyseisiä tietoja on jo tilastoitu ja osassa kunnista tietojen tarkempaan tilastointiin pyritään saamaan tarkoitukseen paremmin sopivia välineitä ja ohjelmia. Osassa kuntia puolestaan todettiin, että näiden kirjaamista ei valitettavasti ole vaan jostain syystä huomattu tehdä.

7.1.2 Avointen kysymysten esiintuomat huomiot

Edellä kuvatun kyselyn kautta saatujen tilastotietojen pohjalta oli tarkoituksena esiin nousseiden havaintojen perusteella valikoida osa kunnista tarkentavien lisäkysymysten kohteeksi, jotta saataisiin lisätietoa kyseisistä havainnoista. Koska tilastotietojen saatavuus oli edellä mainitun mukaisesti varsin heikkoa, ei tilastotiedon perusteella voinut alkuperäisen ajatuksen mukaisesti lähteä etsimään mahdollisia korrelaatioita, joiden pohjalta valita kuntia tarkentavien kysymysten kohteeksi. Näin ollen nyt käytettyihin avoimiin lisäkysymyksiin ei valikoitunut kuntia minkään tietyn sosiaaliseen luototukseen liittyvän indikaattorin perusteella, vaan edelleen pyrittiin saamaan tietoa mahdollisimman laajasti ja valikoituminen tapahtui lähinnä vastausprosentin ja kuntien sosiaalisesta luototuksesta vastaavien kontaktitahojen oman vastaushalukkuuden perusteella. Avoimilla lisäkysymyksillä pyrittiin selvittämään muun muassa syitä sosiaalisen luototuksen velanhoitopainotteisuuteen, vähäiseen käyttöön sekä yleisesti sosiaaliseen

luototukseen liittyviä kokemuksia ja mahdollisia kehittämisajatuksia. Avoimien lisäkysymysten osalta kysely ajoittui helmi-huhtikuuhun 2017. Avoimien lisäkysymysten kautta toteutetussa osuudessa on mukana vastauksia 18 kunnasta. Alkuperäisten vastaajien joukosta pois ovat jääneet sellaiset pienet kunnat, joiden sosiaalista luototusta hoitaa esimerkiksi kuntayhtymä, joskin niidenkin osalta saatuja kokemuksia voi olla mukana sitä myötä, että sama henkilö hoitaa nykyisin sekä kyselyssä mukana olevan suuremman kunnan että pienempien kuntien sosiaalista luototusta. Lisäksi kaikki kunnat eivät vastanneet avoimiin lisäkysymyksiin.

Syyksi siihen, että luottoja haetaan ja myönnetään pääasiassa vanhojen velkojen pois maksamiseksi, esitettiin esimerkiksi sitä, että usein jos luottoa haetaan esimerkiksi kodinkoneen hankintaan, syynä siihen, ettei hakija ole voinut ostaa niitä osamaksulla on luottotiedoissa olevat merkinnät. Jos luottotiedoissa on merkintöjä, niin useimmiten hakijalla on myös velkoja. Luottoa myönnetään velat ensin periaatteella eli jos velkojen kattamisen jälkeen jää vielä varaa myöntää hankintaan, niin se on mahdollista, mutta useimmiten tilanne on se, ettei velkojen kattamisen jälkeen juurikaan jää luoton maksimimäärästä enää hankintoihin.

Edellä esitetyn kaltaisten arvioiden pohjalta nousee ajatus, että sosiaalisen luoton kunnittaisella maksimimäärällä voisi myös olla tekemistä asian kanssa. Esimerkiksi Helsingissä, jossa maksimimäärä on 15 000 euroa, on tehty sekä luotonyhdistämisä että jätetty niiden jälkeen jokin summa hankintoihin. Kovin pienten summien avulla asiakkaan tilannetta saattaa olla vaikea kokonaisvaltaisemmin auttaa, mikä velanhoidollisesta näkökulmasta voisi vaatia maksimimäärien tarkistuksia. Hankintatyyppeihin menoihin pienimmätkin kuntien myöntämät määrät lienevät yleensä riittäviä.

Etsittäessä syytä siihen, että hankintoihin liittyviä hakemuksia puolestaan tulee varsin vähän, nähtiin esimerkiksi se, että sekä neuvonta että luoton myöntäminen tapahtuu talous- ja velkaneuvonnassa. Puhelinneuvontaan on panostettu eli luottoa hakevia ohjeistetaan olemaan ensin yhteydessä puhelimitse. Jos jo puhelinkeskustelun aikana käy ilmi, ettei luottoa tulla myöntämään, niin tämä myös asiakkaalle kerrotaan, jolloin yleensä näissä tapauksissa hakemusta ei tule. Toisaalta huomiota kiinnitti, että esimerkiksi erään tätä toimintamallia noudattaneen kunnan ilmoittamien tietojen perusteella sosiaalisesta luotosta tehdään vuodessa noin 30 päätöstä, joista myönteisiä on noin kaksi vuodessa. Eli kielteisiä päätöksiä kuitenkin tehdään lukujen perusteella paljon. Taustalta voi toki löytyä monenlaisia syitä.

Yleisnäkemyksenä sosiaalisen luoton todettiin muun muassa olevan erittäin hyvä keino auttaa pienituloisia edullisuutensa, joustavuutensa ja asiakkaan kokonaistilanteen kartoittamisen vuoksi. Nousi myös esiin, että vaikka määrät sinällään ovat pieniä, on sosiaalisella luototuksella koettu olevan suuri sosiaalsekonominen merkitys saajilleen. Luoton saajien todettiin maksavan luottonsa hyvin takaisin tai sen osalta tehdään pieniä uudelleenjärjestelyjä, jolloin se mahdollistuu, jos elämäntilanne on muuttunut takaisinmaksuaikana.

Esimerkiksi Porissa todettiin sosiaalisen luoton olevan mainio ja todella hyvä keino auttaa ihmisiä erilaisissa ongelmatilanteissa. Vastaaja totesi itse olleensa onnekas Porin kaupungin työntekijä, koska on saanut olla mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa Porin kaupungin sosiaalista luottoa sen alusta alkaen. Porissa työskentely aloitettiin 1.10.2004 ja tätä ennen hän selvitti kokeilukuntien hyvät ja huonot kokemukset sosiaalisen luoton myöntämisestä. Hän toivoi sote- tai maakunta uudistuksen myötä tulevan parannusta myös siihen, että sosiaalinen luototus on toistaiseksi vapaaehtoinen tehtävä, eikä luototus näin ollen kaikkien saatavilla. Porin kokemukset ovat hyviä ja vastaaja uskoi kuntien turhaan pelkäävän luottotappioita.

Muista erityispiirteistä ja yhteistyömuodoista nousi esiin Kuopiossa käytössä ollut niin sanottu TYP-malli, jossa Kuopion kaupunki on myöntänyt sosiaalisia luottoja Kuopion seudun työvoiman palvelukeskuksen kuopiolaisille asiakkaille. Niitä on myönnetty pitkäaikaisille asiakkaille, joiden työllistymistä luotoilla on ollut tarkoitus tukea. Malli ei kuitenkaan toteudu enää entisenlaisena monialaisen yhteispalvelun alettua Kuopiossa.

Kyselyn kautta esiin nousseet sosiaalisesta luototuksesta vastaavien tahojen omat kehittämisajatukset liittyivät paljolti organisatoriseen ja hallinnolliseen sijoittumiseen. Todettiin toisaalta, että: ”Tällä hetkellä olemme sosiaali- ja terveysviraston alla ja fyysisesti talous- ja velkaneuvonnan yhteydessä. Nyt on noussut tapetille, onko tämä oikea paikka, joissain kaavailuissa on näkynyt, että tulimme organisaatiomuutoksen myötä siirtymään sosiaalitoimen yhteyteen. Henkilökohtainen mielipiteeni on myös, että näkisin sosiaalisen luototuksen kuuluvan ennemmin sosiaalitoimen yhteyteen kuin talous- ja velkaneuvonnan.” Tätä näkemystä puolsi myös näkemys siitä, että lain sosiaalisesta luototuksesta mukaan peruslähtökohtana on kiinteä yhteys sosiaalihuoltoon. Osin päinvastainen näkemys puolestaan käy ilmi esimerkiksi seuraavasta toteamuksesta: ”Yksi perusongelma ainakin täällä on ollut, johtuen ehkä juuri sosiaalisen luoton organisatorisesta sijoittumisesta sosiaalitoimiston asiaksi, että luottoa haetaan asenteella, että ei sitä oikeasti tarvitsekaan takaisin maksaa.

Prosessin lähteminen vähintäänkin liikkeelle velkaneuvonnasta nähtiin toisaalta hyväksi myös siitä syystä, että velkaneuvoja avustaa hakemuksen laatimisessa, millä on haluttu varmistaa hakemusten tasalaatuisuus. Päätökset voidaan kuitenkin valmistella ja tehdä sosiaalitoimessa. Eli eri tahojen kesken tehty yhteistyö ja prosessin mahdollinen hajauttaminen nousi myös esiin. Velkaneuvoja piti tärkeänä sen korostamista myös sosiaaliviranomaisille, että tällaisessa mallissa myös muuta kautta tulevat hakemukset on käsiteltävä, sillä velkaneuvoja ei ole viranomainen, eikä velkaneuvojan avun käyttämiseen voida velvoittaa. Samalla nousi esiin myös vahva periaate, että asiakas tekee itse päätökset. Hänelle kerrotaan vain vaihtoehdot, ei

johdatella, koska velkaneuvonnassa ei olla viranomaisia. Jos asiakas haluaa tehdä toivottoman hakemuksen, autetaan siinäkin.

Organisatoriseen sijoittumiseen liittyen nousi esiin myös se, että joissain kunnissa, joissa on käytössä malli, jossa sosiaalityöntekijä avustaa asiakasta alusta saakka, voi se huono puoli, että asiakkaan jonotettua mahdollisesti pitkäänkin päästäkseen sosiaalista luottoa valmistelevan virkailijan vastaanotolle, käykin heti ilmi, ettei luotto tule kysymykseen. Tällöin asiakas joutuu ilmoittautumaan velkaneuvonnan jonoon ja jonottamaan uudelleen. Tätä kautta nousi esiin jo alkuvaiheessa tapahtuva kartoitus sen osalta, voiko luotto alkujaankaan olla mahdollinen.

Lahdesta nousee esiin malli, joka tuntuu olevan erityisen toimiva. jonka malli huomio, sillä malli tuntuu toimivan hyvin (mainittiinko jo kuntakokeilun raportissa?) Kuntakokeilua seuranneen tauon jälkeen sosiaalinen luototus aloitti Lahdessa marraskuussa 2008. Kuntakokeilun aikaan toiminta oli sijoittunut velkaneuvontaan, mutta vuodesta 2008 lähtien sosiaalinen luototus on ollut hyvinvointipalveluissa osana aikuissosiaalityön yksikköä omana kahden hengen tiiminä. Yhteistyötä tehdään sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelyn kanssa ja sosiaalista luottoa hoitavilla on esimerkiksi oikeudet katsoa tietoja toimeentulotuen ja sosiaalityön osalta. Lahden kokemukset olivat erittäin myönteisiä ja asiakastyön merkitys korostunee siinä, että kielteisiä päätöksiä joudutaan tekemään hyvin vähän. Asiakkaitten todettiin luottavan tilanneselvitykseen ja palaavan mahdollisesti myöhemmin uudelleen tilanteen muuttuessa luoton hakijaksi.

Lahden tilastointi oli myös hyvin tarkkaa ja kattavaa. Sikälikin oli mielenkiintoista, että tilastoinnin puutteet ja kehittämistarpeet nousivat esiin juuri Lahden kohdalla, jossa todettiin sen olleen hieman hankalaa. Koska tilastointi on noussut esiin tässä tutkimuksessa jo aiemmin, kehittämisajatuksena mainittakoon, että Lahdessa on jo pitkään toivottu käyttöön Effican dynaamista lomaketta, josta voidaan saada parempaa tietoa asiakkaista kuin esimerkiksi tällä hetkellä Effican. Efficasta saadaan päätökset ja kaikki luottomäärät tilastoidaan erikseen, mutta päätös- ja tilastosyyt jäävät yleisluonteisiksi. Esimerkiksi myönnettäessä luottoa talouden hallintaan saattamiseksi tai velkakierteen katkaisemiseksi, mukana voi olla terveydenhuollon menoja, hankintoja ja muuta vastaavaa, joka eivät tilastoidu.

Tampereella sosiaalinen luototus on otettu käyttöön vuonna 2016, joten siitä ei ole vielä kovin pitkän aikavälin kokemuksia. Sosiaalinen luototus on kuitenkin lähtenyt hyvin liikkeelle ja vuonna 2017 myönnettyjen luottojen määrän odotetaan tuplaantuvan (vuonna 2016 luottoja myönnettiin 20 kpl). Tampereella on tehty varsin paljon ennakotyötä toimivan mallin luomiseksi. Vuonna 2016 kielteisiä päätöksiä tehtiin vain yksi kappale, mikä kertonee myös alkuvaiheeseen sijoittuvan kartoituksen hyödyistä.

Myös yleiseen valistuksen tarpeeseen liittyviä ajatuksia nousi esiin ja ammattimaisen velkaneuvonnan järjestäminen kaikissa kunnissa esimerkiksi kansalaisopistojen tai vastaavien kautta avoimin luentotilaisuuksin mainittiin yhtenä mahdollisuutena. Todettiin taitamattomuutta ja priorisointiongelmaa olevan ihmisillä ja kotitalouksilla paljon ja mahdollisesti osan ahdingoista vältettävissä tai edes pienennettävissä kansanvalistuksen kautta.

7.2 Hidas leviäminen ja vähäinen käyttö

Sytä sosiaalisen luototuksen hitaalle leviämiselle etsittiin tarkastelemalla, millaisia perusteluja kuntapäättäjät ovat esittäneet sosiaalista luottoa koskevia aloitteiden käsittelyn yhteydessä sille, että sosiaalista luototusta ei oteta käyttöön. Tämä toteutettiin tarkastelemalla kunnallistason päättävien elinten kokouspöytäkirjoja sekä muita julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja ja aiheeseen liittyvää materiaalia.

Ensimmäisenä tarkasteltavana paikkakuntana on Tampere. Tampereella sosiaalinen luototus otettiin lopulta käyttöön vuonna 2016, mutta tätä ennen tehtiin vuosien varrella useita aloitteita, jotka eivät johtaneet sosiaalisen luototuksen käyttöönottoon. Valtuustoaloitteita tehtiin vuosina 2005, 2007, 2010 ja 2014. Vuonna 2008 kaupunginvaltuusto on talousarvion käsittelyn yhteydessä edellyttänyt sosiaalisen luototuksen käyttöönotosta selvitystä. Vuosina 2009 ja 2013 asiasta on puolestaan tehty kuntalaisaloite.

Perusteluiden osalta todetaan tammikuussa 2004 tehtäneen selvitystä Tampereen ja sen naapurikuntien halukkuudesta osallistua yhteisesti sosiaalisen luototuksen järjestämiseen. Lopputulos oli, etteivät naapurikunnat Tampere mukaan lukien olleet valmiita järjestämään kunnissaan sosiaalista luototusta. Pääasiallisena perusteluna kielteiseen päätökseen sosiaalisen luototuksen käyttöönottamisessa oli taloudellisten lisäpanostusten tarve. Todettiin, että sekä henkilö että määräraharesurssien lisääminen olisi välttämätöntä. Tuolloin tavoitteeksi asetettiin ohjeistaa ja lisätä ehkäisevän toimeentulotuen osuutta. Lisäksi todettiin, että Tampereella on ehkäisevää ja harkinnallista toimeentulotukea myöntämällä ja ohjeistamalla mahdollistettu muun muassa velkaantuneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien tukeminen, vaikka ei ole ollutkaan sosiaalista luototusta käytössä. Vastaavantyyppinen tuki on voitu järjestää nykyisillä resursseilla. Tampereella mainittiin olevan käytössä niin sanottu vaihtoehtoinen työllistäminen toimeentulotuella ja sen osalta käytön lisääminen onnistuisi pelkästään rahallisten resurssien lisäämisellä ilman henkilöstöresurssien lisäämistä, mikä nähtiin paremmaksi vaihtoehdoksi kuin sosiaalisen luototuksen käynnistäminen. (Tampereen kaupungin toimeentulotuen päällikön lausunto valtuustoaloitteeseen; Tampereen kaupunginvaltuusto 7.9.2005, Dnro KKA: 4057 /004/2005)

Vuonna 2015 sosiaalisen luoton käyttöönottamista jo valmisteltiin. Tuohon ajankohtaan sijoittuvasta terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan kokouksen pöytäkirjaan sisältyvästä rahoitusjohtajan lausunnosta (29.3.2015) käy ilmi, että taloudelliseen kannattavuuteen ei ainakaan kaikilla tahoilla edelleenkään luoteta. Rahoitusjohtaja arvostelee esimerkiksi Espoon laskelmia (joissa todetaan sosiaalisen luototuksen ansiosta säästetyn 1,9 miljoonaa euroa toimeentulotukea) muun muassa siitä, että niissä ei ole huomioitu esimerkiksi henkilöstöresursseja ja jatkossa tulevia luottotappiota on siirretty eteenpäin jatkuvilla maksuohjelman muutoksilla. Hän toteaa, että sosiaalisen luototuksen käyttöön ottamista on vaikea perustella taloudellisin argumentein ja että koska on oletettavissa, että sosiaalisen luototuksen toiminta ajan myötä muodostuu Tampereella hyvin Espoon kaltaiseksi, tulee perusteet toiminnan aloittamiselle Tampereella löytää muista kuin taloudellisista perusteista. (Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta 10.6.2015)

Turussa sosiaalinen luototus ei ole käytössä, eikä sen käyttöön ottamista talous- ja velkaneuvonnasta saadun tiedon mukaan tällä hetkellä myöskään suunnitella. Turussakin perustelut ovat taloudellisia. Vuonna 2012 tehtyyn aloitteeseen on vastattu, että sosiaalisen luototuksen käyttöönotto ei ole mahdollista nykyisin voimavaroin. Toiminnan aloittamisen katsottiin vaativan Turussa aluksi noin 500 000 euron alkupääomaa sosiaalisiin luottoihin ja ainakin seuraavana kahtena vuotena suurin piirtein saman suuruisia panostuksia, minkä lisäksi luototuksen toimeenpanon todettiin vaativan erillisiä henkilöresursseja muun muassa laskutukseen ja perintään. Lisäksi vaadittaisiin jonkinlaisen luottosovelluksen hankkimista sosiaalityön käyttöön. Esitettiin, että mikäli sosiaalisen luototuksen käyttöönottoon päädytään, sitä tulisi käsitellä rahastomuotoisena kulu-tuottoeränä, joka ei sisälly sosiaali- ja terveystoimen käyttötalouslouteen. Näin toimien kolmantena tai neljäntenä vuotena ei tarvittaisi lisäpanostuksia, kun maksut ja takaisinperinnät tuottaisivat varoja uusien luottojen myöntämiseen. Tämän todettiin vielä edellyttävän, että merkittäviä luottotappioita ei synny ja korkotaso pysyy nykyisellään. (Peruspalvelulautakunnan vastaus valtuutetun aloitteeseen sosiaalisesta luototuksesta; Turun kaupunki, peruspalvelulautakunta 30.05.2012; 1062-2012 (410))

Toisaalta Turussa on velkaneuvoja tehnyt vuonna 2013 laskelman sosiaalisen luototuksen säästövaikutuksista. Siinä hän laskee, että sosiaalinen luototus säästää varovaisten laskelmien mukaan 250 000 asukkaan kunnan varoja noin 525 000 €/v. Opintososiaalinen luoton laskelma arvio säästävän noin 195 000 €/v. Sosiaalisen luototuksen säästövaikutukseksi laskelmassa tulee yhteensä 2,88€ asukasta kohti vuodessa sen jälkeen, kun luottotoiminta on saatu käynnistettyä kunnolla eli noin neljä-viisi vuotta käyttöönoton jälkeen. (Einiö 2013) Tämä ilmentää erilaisia näkemyksiä liittyen sosiaalisen luototuksen kustannus- ja säästövaikutuksiin. Alkupääoman tarvehan ei toki tässäkään laskelmassa poistu.

Turun seudulla myös muun muassa Naantalissa on käsitelty sosiaalisen luototuksen mahdollisuuksia. Valtuustoaloitteen käsittelyyn liittyvässä kaupunginkamreerin lausunnossa todetaan, että tutustuttuaan sosiaalisen luoton käyttöön Hämeenlinnassa voi aineiston perusteella päätellä, että toimintamuoto on hyvinkin vaativa. Lausunnossa perustellaan asiaa sillä, että sosiaalisen luototuksen tavoitteena on ministeriön mukaan tuoda vaihtoehtoinen tapa tukea asiakasta, mutta tästä vaihtoehdosta ei saa tulla viimesijaisen toimeentulotuen korvike, missä helposti luovutaan takaisinperinnästä. Tällaisten asiakkuuksien seulomisen todetaan olevan vaativa toimenpide ja edellyttävän ainakin Hämeenlinnan mallien mukaan melkoista dokumentaatiota ja sen läpikäymistä. Lisätään, että vaativuudesta todistaneet myös se, että vain harva kunta on ottanut sosiaalisen luototuksen käyttöön. Hämeenlinnan ao. viranhaltijan kokemuksen asiasta todetaan kuitenkin olevan myönteinen. Perusteluissa mainitaan myös järjestelmän hallinnon olevan erittäin raskas, varsinkin, jos se johtaa lukuisiin pieniin muutoksiin lainan hoitoaikana, jolloin kustannukset per toimenpide ovat korkeat, eikä niitä voida laskuttaa, mikä johtanee hyvin nopeasti siihen, että saatu korko ei enää kata todellisia kustannuksia. (Naantalin kaupunginhallitus § 537 03.12.2007)

Naantalin sosiaalilautakunta esitti lausuntonaan, että sosiaalinen luototus oikein kohdennettuna on hyvä väline tietynlaisen perheen taloudellisen tilanteen selvittäjänä, mutta että sosiaalisen luototuksen järjestämiseen ei tässä vaiheessa ryhdytä, koska vuoden 2009 alusta tulevan kuntaliitoksen, erityistyöllistämisen ja päihdepalvelujen kehittämishankkeiden sekä valmisteltavana olevan pakolaisten vastaanoton työmäärät lakisääteisten palvelujen lisäksi vaativat aikuissosiaalityön työryhmältä erittäin paljon. (Naantalin sosiaalilautakunta § 29 16.04.2008)

Sipoossa on otettu sosiaalinen luototus käyttöön vuonna 2017. Palvelupäällikön valmisteleman sosiaali- ja terveysvaliokunnalle suunnatun ehdotuksen mukaan luototus voisi tuoda kunnalle säästöä. Tässä esitetään lukuina Sipoon kunnan harkinnanvaraiset toimeentulotukimenot (ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki) vuodelle 2016 noin 200 000 - 220 000 euroa ja kokonaisarvioksi vuodelle 2017 noin 220 000 euroa. Lainanantotarpeeksi arvioidaan noin 100 000 euroa, josta suoraa säästöä lasketaan hyvin varovaisen arvion mukaan voivan syntyä 30 000 euroa. (Sipoon sosiaali- ja terveysvaliokunta SOSTEVLK § 63 27.09.2016)

Kokousasiakirjojen perusteella kunnissa on selkeästi hyvin eriäviä näkemyksiä erityisesti sosiaalisen luototuksen tuomista säästöistä ja kustannuksista kuntatalouteen. Taustalla voivat vaikuttaa myös erilaiset kustannuslaskelmien tekemisessä käytetyt erilaiset laskutavat. Myös sosiaalisen luototuksen työllistävyys, siihen liittyvien prosessien vaativuus ja hallinnollinen raskaus nousevat esiin. Pienessä kunnassa näiden suhteellinen osuus nousee vielä helpommin esiin. Myös ehkäisevän toimeentulotuen käyttämiseen panostaminen esitettiin sosiaalisen luototuksen käyttöönottamisen vaihtoehtona. Sosiaalisen luototuksen

hitaan leviämisen ja kunnittaisen käyttöönoton esteenä voidaan kuntapäätäjien esittämien käyttöönottoon liittyvien perustelujen pohjalta nähdä erityisesti juuri eriävät näkemykset taloudellisista vaikutuksista.

Vähäinen käyttö ja tunnettisuus

Sytä sosiaalisen luototuksen hitaaseen leviämiseen ja vähäiseen käyttöön on haettu myös sen vähäisestä tunnettisuudesta. Esimerkiksi Rissanen (2015, 13) toteaa yhtenä syynä sosiaalisten luottojen vähäiseen määrään pidettävän sitä, että järjestelmää tunnetaan huonosti niin poliitikkojen, viranomaisten kuin väestönkin keskuudessa. Järjestelmää tunnetaan yleensä varsin pintapuolisesti tai ei juuri lainkaan, mikäli se ei ole käytössä omassa kunnassa. Niissä kunnissa, joissa luototus on käytössä, asiakkaiden yhteydenotot lisääntyvät aina, kun sosiaalista luottoa käsitellään mediassa tai kun kunta järjestää tiedotuskampanjan. (Rissanen 2015, 13-14) Sosiaalisesta luototuksesta vastaavien tahojen kyselyvastauksista kävi myös ilmi, ettei sosiaalista luototusta osata hakea riittävän ajoissa, jotta siitä saataisiin tehokas apu velkaongelmien ehkäisemisessä, vaan ihmiset ehtivät ajautua esimerkiksi pikavippikierteisiin ennen kuin ottavat yhteyttä.

Tätä taustaa vasten tutkimuksen yhteydessä tehtiin myös yleispiirteinen silmämääräinen katsaus sosiaalista luottoa myöntävien kuntien internetsivuihin ja siihen, miten helposti tieto sosiaalisesta luototuksesta on sieltä löydettävissä. Sen perusteella vaikuttaisi, että osassa kuntia tietoa sosiaalisesta luototuksesta löytyy kunnan internetsivuilta hyvinkin runsaasti ainakin, jos sitä osaa etsiä. Jokusen kunnan internetsivuilta löytyi niin sosiaalisen luoton yleiskuvaus kuin tietoa liittyen hakemiseen, myöntämisperusteisiin, epäämiseen kuin takaisin maksuunkin. Joukossa oli kuitenkin myös kuntia, joissa tieto löytyi vain lyhyenä mainintana sosiaalisen ja taloudellisen tuen muotojen joukossa ilman mitään lisätietoja itse luotosta tai hakukäytännöistä. Tämä tuskin on omiaan lisäämään tietoisuutta huonosti tunnetusta järjestelmästä.

Tässä yhteydessä nousi esiin ajatus siitä, että kun huomioidaan esimerkiksi pikavippiyritysten aggressiivinenkin mainonta, voidaan miettiä, olisiko sosiaalista luottoakin tarpeen ”mainostaa” näkyvämmiin. Käyttäytymistaloustieteen tuuppausmenetelmä tarjoaa monia tämänkaltaisissa tilanteissa hyödynnettäviä toiminnan tehostamisen keinoja. Näitä keinoja on tuotu esiin esimerkiksi tässä tutkimuksessa aiemmin käsitellyssä EAST-mallissa.

7.3 Sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen myöntämisperusteiden vertailu

7.3.1 Suhteen huomiointi ohjeistuksissa

Sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen välisen suhteen näkymistä käytännössä tarkasteltiin kunnittaisten myöntämisperusteiden ja myöntämiseen liittyvien ohjeistusten avulla. Kunnat määrittelevät sekä sosiaalisen luoton että ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteet itse sen rajoissa, mitä laissa säädetään. Ehkäisevän toimeentulotuen kohdalla määrittely perustuu suuressa osassa kuntia lakisääteiseen toimeentulotuen tarkoituksen määrittelyyn. Osassa kuntia myöskään ohjeet eivät sen osalta mene tämän pidemmälle, mitä perustellaan sillä, että ehkäisevän toimeentulotuen tarve on aina tapauskohtaisesti arvioitava. Lainsäädäntöön perustuvaa ehkäisevän toimeentulotuen määrittelyä on käsitelty jo aiemmin ja koska se on kutakuinkin kaikissa myöntämisperusteissa pohjana, siihen tehtyjä viittauksia ei otettu enemmän tarkastelun kohteeksi. Osassa kuntia ohjeistuksia on kuitenkin myös hiukan konkretisoitu tai tuotu käytännön esimerkkien tasolle.

Seuraavassa taulukossa esitetään kootusti ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luoton myöntämisperusteista ja ohjeistuksista löytyviä toisiaan sivuavia mainintoja. Ehkäisevän toimeentulotuen ohjeistusten osalta on poimittu mukaan ennen kaikkea aiemmin mainituista käytännön esimerkeistä löytyvät velkaongelmia tai sosiaalisen luoton kanssa yhteneviä hankintoja koskevat maininnat. Lisäksi mukaan on poimittu suorat viittaukset sosiaaliseen luottoon. Sosiaalisen luoton myöntämisperusteiden ja ohjeistuksien osalta puolestaan on tarkasteltu erityisesti huomion kiinnittämistä toimeentulotuen ensisijaisuuteen sekä sitä, onko toimeentulotuen saajalla ylipäättään mahdollisuutta saada sosiaalista luottoa. Kaikkien kuntien osalta myöntämisperusteita ei ollut saatavilla.

TAULUKKO 2. Ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen suhde ohjeistuksissa

Kunta	Myönnetäänkö tt-tukiasiakkaalle	Muut suhteeseen liittyvät maininnat	Elinkustannusperusta	Muuta
Askola				
Espoo		Ei vaikuta mahdollisuuteen saada tt-tukea	Velkajärjestelyn normi	
Eura				
Helsinki				
Hyvinkää	Tt-tuen saajalla saattaa olla edellytyksiä sosiaalisen luoton saamiseen joissakin erityistapauksissa.			Ehkäisevää tt-tukea voidaan myöntää ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi
Hämeenlinna				
		Solu ei korvaa lakisääteistä tt-tukea.		
Ilomantsi				Asiakkaan tukeminen velkojenmaksuohjelman suorittamisessa voidaan tehdä erityisellä harkinnalla, poikkeustilanteissa ehkäisevällä tt-tuella, pääsääntöisesti kertaluonteinen tuki, esim. sairaus (Siun sote)
Imatra				
Jyväskylä	Ei myönnetä säännöllisesti tt-tukea saaville	Ennen kuin arvioidaan hakijan edellytykset saada solua, tarkastetaan hänen mahdollisuus saada tt-tukea (perus-, täydentävää tai ehkäisevää)	Pääsääntöisesti velkajärjestelyn normi	Sallitaan myös vähävaraisen varallisuuden lisääntyminen solun avulla, eikä vähäinen varallisuus muodostu solun esteeksi
Järvenpää		Ennen solun myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada tt-tukea. Henkilön oikeutta saada tt-tukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada solu.	Tt-tuen normi	Luoton myöntämistä puoltava seikka voi olla euromääräisesti vähäinen tt-tuen käyttö
Kainuu	Pääsääntöisesti ei myönnetä, jos tulona on pelkkä tt-tuki		Velkajärjestelyn normi	
Kemi		Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada tt-tukea tai päästä velkajärjestelyyn, oikeutta saada tt-tukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että mahdollisuus saada solu	Tt-tuen normi	Solun myöntämisen esteet: hakijalla on oikeus saada tt-tukea ko. menoihin
Kemijärvi				
Kouvola	Ei myönnetä säännöllisesti toimeentulotukea saaville henkilöille	Ennen solun saannin edellytysten arviointia tarkistetaan hakijan mahdollisuus saada tt-tukea (perus-, täydentävä arviointia tarkistetaan hakijan mahdollisuus saada tt-tukea (perus-, täydentävä ja ehkäisevä); Solu	Velkajärjestelyn normi; toissijaisesti tt-tuen normi	
Kuopio	Tt-tuen saajalle mahdollista, jos kk-lyhennys on niin pieni, että asiakas selviytyy sen maksusta esimerkiksi kulukorvauksen avulla.			

Lahti	Solu ei saa heikentää tt-tuen saamista	Velkajärjestelyn normi, jos hakijalla velkoja; Jos ei velkoja, mahd. tt-tuen normi (jos laina-aika ei ylitä 36 kk)	
Lappeenranta			Ei tarvitse olla tt-tukilaskelman mukaista maksuvaraa, vaan voi osoittaa luoton takaisinmaksukykyä vähintään 3 kk:n näytöllä
Mikkeli			
Oulu			
Pori			
Rauma	Pääsääntöisesti ei tt-tukiasiakkaille: ei katsota olevan maksuvaraa. Poikkeuksia, kun talous tasapainossa		
Riihimäki	Tt-tuen saajille ei myönnetä, laskennallinen maksuvara pitää löytyä	Tarkkojen selvitysten perusteella voidaan tilapäisesti huomioida tt-tuessa kohtuullisia kodin korjaamisesta aiheutuvia menoja. Riihimäen kaupungin asukkaiden kohdalla on myös muistettava mahdollisuus hakea solua	Velkaongelmissa ehkäisevää tt- tukea tulee käyttää vain rajatun ajan, esim. maksuohjelman valmistumiseen asti. Velkaongelmissa päähuomion tulee olla neuvonnassa ja ohjauksessa.
Rovaniemi		Pääsääntöisesti velkajärjestelyn normi; lyhytaikaisissa voidaan käyttää tt-tuen normia; yläraja: jos maksuvaraa jää yksinasuvalla yli 200 e/kk, perheellisellä yli 300 €/kk.	
Salo		Velkajärjestelyn normi; yläraja: jos maksuvaraa jää yksinasuvalla yli 350 €/kk ja perheillä yli 500 €/kk	Ehkäisevää tt-tukea voidaan myöntää mm. tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi.
Taivalkoski			
Tampere			Myönnettäessä ehkäisevää tt-tukea voidaan velkaantuminen ottaa huomioon järjestelyajalla (1-3 kk). Tavoitteena on perheen talouden tasapainoon saattaminen ja jatkuvan tuen tarpeen ehkäiseminen
Tuusula			Ehkäisevää tt-tukea voidaan myöntää ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi
Vantaa		Luototus rahoittaa ne menot, joihin ei voida myöntää tt-tukea	Suun terveydenhoitomenot: mikäli tt-tuen tarpeen arvioinnin jälkeen selviää, ettei asiakkaalla ole oikeutta tt-tukeen, ohjataan asiakas asioimaan soluun.

Taulukossa on käytetty lyhennettä tt-tuki toimeentulotuesta ja lyhennettä solu sosiaalisesta luotosta. Elinkustannusperusta viittaa sosiaalisen luoton myöntämisharkinnassa käytettyyn maksuvaran määrittelyyn. Maksuvara määritellään vähentämällä nettokuukausituloista määritellyt välttämättömät menot (kuten asumiskulut, päivähoitomaksut ja niin edelleen) sekä tarkemmin määrittelemättömät muut välttämättömät elinkustannukset (ravinto, vaatteet, tavanomaiset terveydenhoitomaksut, harrastukset ynnä muut), joille vahvistetaan vuosittain laskennassa käytettävä määrä. Muiden välttämättömien elinkustannusten määrittämisessä on osassa kuntia käytössä toimeentulotuen mukainen määrä (joka vuonna 2017 on yksinasuvalla 485,50 euroa kuukaudessa) ja osassa velkajärjestelyn yhteydessä käytetty määrä (joka vuonna 2017 on yksinasuvalla 532 euroa kuukaudessa). Toimeentulotuen mukaisesti laskettaessa maksuvaraa jää siten hiukan pienemmistäkin tuloista. Sosiaalista luottoa tulee yleensä pystyä lyhentämään vähintään 20-30 eurolla kuukaudessa, jotta sitä voidaan myöntää.

Kahden kunnan osalta myöntämisperusteista löytyy euromääräisesti asetettu raja myös liian suurelle maksuvaralle, joka on este sosiaalisen luoton saamiselle. Summissa on melko merkittävä ero, sillä Rovaniemellä yksinasuvalla saa jäädä maksuvaraa korkeintaan 200 €/kk ja perheellisellä 300 €/kk, kun taas Salossa yksinasuvalla maksuvaran yläraja on 350 €/kk ja perheellisen 500 €/kk. Salossa sosiaalista luottoa on siten mahdollista saada selkeästi suuremmilla tuloilla kuin Rovaniemellä, mikä laajentaa luoton käyttäjäryhmää. Kunnittaiset ja alueelliset elinkustannuserot voisivat selittää jonkinasteisen eron, mutta eivät näin suurta. Sosiaalisen luottokelpoisuuden ylärajan määrittämiseen liittyvät kysymykset nostavat esiin myös yhdenvertaisuusnäkökulman kuntien välillä ja todelliset mahdollisuudet luoton käyttämiseen. Suuressa osassa kuntia sosiaalista luottoa ei myönnetä toimeentulotukea saavalle, koska katsotaan maksuvaran puuttuvan. Osa kunnista tekee kuitenkin tässä poikkeuksen, jos luottoa hakeva pystyy osoittamaan, että muista kuluista tinkimällä hänelle toimeentulotukiasiakkuudesta huolimatta jää riittävästi maksuvaraa.

Osassa ohjeistuksista toisiaan sivuavat maininnat jäivät lainsäädäntöön pohjaavaan ohjeeseen siitä, että sosiaalinen luototus ei saa heikentää mahdollisuuksia saada toimeentulotukea ja että ennen sen myöntämistä on selvitettävä mahdollisuus toimeentulotukeen. Jyväskylän ohjeista löytyvä maininta siitä, että sallitaan myös vähävaraisen varallisuuden lisääntyminen sosiaalisen luoton avulla, ja ettei vähäinen varallisuus muodostu sosiaalisen luoton esteeksi (koska edistää itsenäistä suoriutumista, jota puolestaan auttaa talouden hallintaan saattaminen ja vakauttaminen pidemmällä aikavälillä) on kiintoisa, sillä se määrittää osaltaan sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen periaatteellisia eroavaisuuksia. Kokonaisuutena sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen suhde jää ohjeistusten perusteella melko avoimeksi. Määrittelyn voisi ajatella vaikuttavan myös luoton käyttötarkoituksen painottumiseen ja sillä voisi olla mahdollista haluttaessa ohjata käyttöä esimerkiksi investointiluonteisempaan suuntaan. Sosiaalisen

luototuksen ja ehkäisevän toimeentulotuen välisen suhteen vertailu on kiinnostavaa myös sikäli, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttämistä ja käyttämisen kehittämistä on esitetty perusteluna sille, että sosiaalista luototusta ei oteta käyttöön (kts. esim. edellä Tampereen kaupunginvaltuusto 7.9.2005, Dnro KKA: 4057 /004/2005).

7.3.2 Kunnittainen toimeentulotuki koko maan tasolla

Kokonaiskuvan saamiseksi toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen määristä koko maan tasolla tarkasteltiin toimeentulotuen ja erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen määriä kunnittain. Luvut on koottu alempana olevaan taulukkoon ja niiden avulla luodaan yleiskatsaus toimeentulotuen määrien suuruuteen ja vaihteluun koko maan tasolla kuntakohtaisesti, sillä toimeentulotukimenojen säästöjä on käytetty yhtenä perusteluna sosiaalisen luototuksen käyttöön ottamiselle. Johtopäätöksiä lukujen kunnittaisista eroista ei varsinkaan kokonaismenojen osalta luonnollisestikaan voi juurikaan vetää, sillä määriin vaikuttavat paikalliset erot niin tulotasossa, työllisyydessä, elinkeinorakenteessa, väestörakenteessa kuin monessa muussakin tekijässä.

Erityisesti asiaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, että sosiaali- ja terveysministeriön (STM) suosituksen mukaan ehkäisevän toimeentulotuen osuuden varsinaisesta toimeentulotuesta tulisi olla vähintään 3,3 %. Tämänkin kohdalla on tosin huomioitava erilaiset laskentatavat. Niin sanottujen kuusikkokuntien eli kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu) vuoden 2015 toimeentulotuen raportista (Kuusikko-työryhmä 2016, 18-19) löytyy suoraan kyseisten kuntien ehkäisevän toimeentulotuen prosenttiosuudet sekä laskemisessa käytetty kaava. Laskentatavan mukaan käytetään ehkäisevän toimeentulotuen osuutta varsinaisesta toimeentulotuesta. Varsinainen toimeentulotuki pitää tässä sisällään perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen, joiden yhteismäärästä ehkäisevän toimeentulotuen osuus siten lasketaan. Tämä laskentatapa lienee myös hallituksen esityksen (HE 134/2000) ja STM:n tarkoittama 3,3 % perusteena oleva kaava. Täysin yhteneväisiä lukuja on kuitenkin vaikea saada, sillä osassa kuntia ehkäisevän toimeentulotuen osuus lasketaan koko toimeentulotuesta (ei siis edellä mainitusta varsinaisesta toimeentulotuesta). Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) luvuissa puolestaan ehkäisevä toimeentulotuki sisältää myös kuntouttavan työtoiminnan menot, jotka muissa laskelmissa eivät sisälly ehkäisevän toimeentulotuen lukuihin (ja joita ei myöskään 3,3 prosentin suositukseen ole tarkoitettu laskettavan mukaan). Koska THL:n luvut ovat kuitenkin kaikkein kattavimmat ja ne ovat ainoat, jotka ovat saatavilla kutakuinkin kaikista kunnista, on taulukossa käytetty myös tätä lukua.

Taulukossa käytetään vuoden 2015 tietoja, koska ne olivat tietojen koontihetkellä huhti-toukokuussa 2017 kattavimmin saatavilla. Tiedot on muodostettu siten, että ensimmäisen sarakkeen toimeentulotuen kokonaismäärä kunnassa per asukas on saatu suoraan Kuntaliiton nettisivuilta löytyvästä kustannusrakennesovelluksesta (Kuntaliitto n.d.). Toisen sarakkeen muun toimeentulotuen osuus varsinaisesta toimeentulotuesta on laskettu käyttäen THL:n lukuja (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2016). Eli tässä on laskettu yhteen perus- ja täydentävän toimeentulotuen määrä, jotta on saatu varsinaisen toimeentulotuen määrä (yhtenäisesti Kuusikkokuntien käyttämän laskutavan kanssa), minkä jälkeen on laskettu muun toimeentulotuen osuus varsinaisesta toimeentulotuesta (eli tässä muu toimeentulotuki = ehkäisevä toimeentulotuki + kuntouttava työtoiminta). Kolmannen sarakkeen tiedoista löytyy ehkäisevän toimeentulotuen osuus varsinaisesta toimeentulotuesta niitten kuntien osalta, joista tieto on ollut saatavilla. Esimerkiksi Kuusikkokuntien osalta tieto on saatu suoraan toimeentulotuen raportista (Kuusikko-työryhmä 2016), mutta tiedon saamiseksi on tutkimuksen yhteydessä myös kontaktoitu sähköpostitse kaikkia Manner-Suomen kuntia. Tästä huolimatta kyseinen luku löytyy taulukossa vain osalta kuntia, mikä johtuu osin alhaisesta vastausprosentista, osin vastauksissa saatujen tietojen puutteellisuudesta laskemisen perustaksi. Lisäksi sarakkeen tiedoissa on huomioitava mahdollisuus pieneen vaihteluun laskentatavan osalta, sillä osa kunnista ilmoitti luvun suoraan itse laskemanaan prosenttiosuutena (jolloin ei siis ole tietoa tarkasta laskentatavasta) ja osan kohdalla se on laskettu tutkimuksen tekijän toimesta vastauksissa annetuista eritukimuotojen euromääristä. Kolmannen sarakkeen avulla on myös saatavissa suuntaa siitä, missä määrin kuntouttavan työtoiminnan laskeminen mukaan THL:n lukuihin vaikuttaa niistä saatavaan prosenttiin suhteessa perinteiseen tapaan laskea ehkäisevän toimeentulotuen osuus (joskin on huomioitava, että kuntouttavan työtoiminnan määrä ei ole millään tavalla suoraan verrannollinen ehkäisevän toimeentulotuen suuruuteen). Niiden kuntien kohdalla, joista tieto oli saatavilla, kolmannen sarakkeen luku antaa vertailukelpoisen luvun 3,3 % -suositukseen nähden. Varsinkin pienten kuntien kohdalla vain yhden vuoden lukemaa tarkastellessa on huomioitava, että pienetkin tekijät ja yksittäisiin tuensaajana oleviin asiakkaisiin liittyvät syyt saattava heilauttaa lukemaa varsin paljonkin ja se saattaa vaihdella paljon myös vuodesta toiseen.

Mikäli käytettävissä on värillinen esitys, taulukkoon vihreällä pohjalla merkityt kunnat ovat kuntia, joissa sosiaalinen luototus on ollut käytössä vuonna 2015, johon tiedot perustuvat. Punaisella tekstillä puolestaan ovat merkittynä ovat kunnat, joissa sosiaalinen luototus on tällä hetkellä käytössä, mutta ei ollut vielä ajankohtana, johon taulukon luvut perustuvat. Alkuperäinen taulukko isommalla fontilla on työn liitteenä (liite 1.).

TAULUKKO 3. Toimeentulotuki kunnittain

Kunta	TT-tuki €/ as	Muu tt- tuki % *)	Ehkäisevä tt-tuki %	Kunta	TT-tuki €/ as	Muu tt- tuki % *)	Ehkäisevä tt-tuki %	Kunta	TT-tuki €/ as	Muu tt- tuki % *)	Ehkäisevä tt-tuki %	Kunta	TT-tuki €/ as	Muu tt- tuki % *)	Ehkäisevä tt-tuki %
Etelä-Karjala				Keski-Suomi				Pohjanmaa				Päijät-Häme			
Imatra	42	3,5		Hankasalmi	48	7,1		Isokyrö	33	3,6		Asikkala	34	1,5	
Lappeenranta	70	2,7	1,7	Joutsa	45	1,6		Kaskinen	35	7,1		Hartola	45	3	
Lemi	31	10	9,2	Jyväskylä	87	5,9		Korsnäs	25	7,3	6,1	Heinola	69	4,6	
Luumäki	22	7		Kannonkoski	23	2		Kristiinan- kaupunki	14	2,4		Hollola	36	1,4	
Parikkala	35	3,6		Karstula	42	4,4	2,6	Kruunupyö	12	4,2	4,2	Kärkölä	52	1,8	
Rautjärvi	27	3,8	3,2	Keuruu	52	2,8	2,7	Laihia	65	4		Lahti	86	2,5	2,2
Ruokolahti	27	2,8	1,6	Kinnula	66	4		Luoto	7	1,5	1,3	Orimattila	75	2,9	
Savitaipale	32	5,2		Kivijärvi	66	1,4	0,7	Maalahti	28	3,7		Padasjoki	20	5,8	
Taipalsaari	36	6,3	1,2	Konnevesi	34	4,4	2,1	Mustasaari	16	1,9	1,8	Sysmä	34	5,7	
Etelä-Pohjanmaa				Kuhmoinen	37	1,3		Närpiö	18	8,4	3,8	Satakunta			
Alajärvi	41	4,2		Kyyjärvi	20	4,5	3,3	Pedersöre	10	2	2,4	Eura	32	4,1	
Alavus	64	1,9		Laukaa	39	4,4		Pietarsaari	51	2,2	2,3	Eurajoki	44	6,5	5,8
Evijärvi	27	3,4		Luhanka	26	0		Uusi- kaarlepyy	16	0,9	0,8	Harjavalta	52	1,4	
Ilmajoki	27	12,2	4,7	Multia	54	8,4		Vaasa	81	3		Honkajoki	26	8,1	
Isojoki	28	8,8		Muurame	30	4,2		Vöyri	22	0,4		Huittinen	39	4,3	
Karjajoki		5		Petäjävesi	49	2		Pohjois- Karjala				Jämijärvi	11	13	
Kauhajoki		3,5		Pihtipudas	31	1,7		Ilomantsi	42	0,7	0,2	Kankaan- pää	27	4,1	
Kauhava	45	3,7	2,9	Saarijärvi	42	2,7	1,5	Joensuu	89	2,5	1,3	Karvia	18	8,2	
Kuortane	20	4,3		Toivakka	31	3,1		Juuka	52	7,8		Kokemäki	36	1	
Kurikka	28	2,4		Uurainen	37	3,9		Kitee	44	3,8	2,5	Merikarvia	40	1,3	
Lappajärvi	18	5,4		Viitasaari	42	0,2		Kontiolahti	52	3,3		Nakkila	43	3,8	3,2
Lapua	41	1,6		Äänekoski	58	2,1		Lieksa	94	4,9		Pomarkku	23	11,4	4,8
Seinäjoki	70	2,4	2,4	Kymenlaakso				Liperi	51	4,6		Pori	53	3,1	
Soini	27	7,3		Hamina	52	6,9	3,05	Nurmes	43	2,2	1,1	Rauma	40	2	1,6
Teuva	31	4,2		Iitti	40	2,6		Outokumpu	63	2,1		Siikainen	23	10,9	
Vimpeli	31	6		Kotka	116	2,8		Polvijärvi	69	1,5		Säkylä	41	6,7	
Ähtäri	40	2,5		Kouvola	57	2	1,2	Rääkkylä	34	9,9		Ulvila	45	5,1	
Etelä-Savo				Miehikkälä	53	3,1		Tohmajärvi	57	3	3	Uusimaa			
Enonkoski	45	2,7		Pyhtää	35	0,9	1,1	Valtimo	27	6,4	4,5	Askola	32	3,1	
Heinävesi	106	7,3	4	Virolahti	47	5,2		Pohjois- Pohjanmaa				Espoo	108	1,7	1,5
Hirvensalmi	31	5,1		Lappi				Alavieska	26	0,8		Hanko	53	2	
Joroinen	34	5,6	3,2	Enontekiö	60	7,7	5,7	Haapajärvi	39	11,9	3	Helsinki	146	3	3
Juva	45	3,8		Inari	46	3,7	3,2	Haapavesi	68	1		Hyvinkää	67	3,5	
Kangasniemi	29	3,2	2,7	Kemi	96	0,1	0,1	Hailuoto	44	12,7		Inkoo	33	1,2	0,8
Mikkeli	51	2,2	0,7	Kemijärvi	51	2,6		Ii	35	3,8		Järvenpää	110	1,4	
Mäntyharju	54	1,8		Keminmaa	40	1,9		Kalajoki	28	0,1	0,7	Karkkila	68	4,6	2,9
Pertunmaa	23	10,6		Kittilä	36	2,4	1,5	Kempele	21	1,4		Kauniainen	51	2,1	2
Pieksämäki	55	5,6	3,9	Kolari	41	3,9		Kuusamo	57	9,3		Kerava	104	0,5	1,9
Puumala	18	2,8		Muonio	11	5	0	Kärsämäki	27	9,3		Kirkkonum- mi	76	2,8	2,1
Rantasalmi	34	10,8	3,8	Pelkosenni- mi	44	5,5	3	Liminka	32	2,4		Lapinjärvi	35	4	
Savonlinna	45	2,1		Pello	55	3,5		Lumijoki	29	8,2		Lohja	50	1,2	
Sulkava	56	5,2	5	Posio	55	4,2	4,4	Merijärvi	26	0		Loviisa	53	2,6	
Kainuu				Ranua	48	10,7	3,9	Muhos	50	0,7		Myrskylä	51	2,2	
Hyrynsalmi	49	3,2		Rovaniemi	69	2,2		Nivala	40	2,6		Mäntsälä	28	1,7	
Kajaani	65	4		Salla	34	7,3	4,7	Oulainen	24	2,4		Nurmijärvi	53	3,4	
Kuhmo	42	3,4		Savukoski	41	11,9	2	Oulu	58	3,1	11,7 *)	Pornainen	17	2,7	
Paltamo	48	7,3		Simo	18	4,9		Pudasjärvi	58	5,8		Porvoo	78	3	
Puolanka	50	3		Sodankylä	64	3,7		Pyhäjoki	19	17,2		Pukkila	36	4,2	3,2
Ristijärvi	40	13,3		Tervola	20	0,8		Pyhäjärvi	34	11,2		Raasepori	64	3,4	
Sotkamo	49	5		Tornio	68	0,8		Pyhäntä	12	4	3,2	Sipoo	37	3,9	
Suomussalmi	54	9,3	4,8	Utsjoki	49	14,9	11,2	Raahe	51	4	1,9	Siuntio	32	1,7	2,2

Kanta-Häme				Ylitornio	36	1,9		Reisjärvi	17	14,3	3,1	Tuusula	43	1,7	1
Forssa	61	1,3		Pirkanmaa				Sievi	43	1,5		Vantaa	148	2,8	1,5
Hattula	35	9,5		Akaa	85	1,9	1	Siikajoki	19	9,2		Vihti	70	3,8	1,5
Hausjärvi	28	2,7	1,1	Hämeenkyrö	38	3,5	1,5	Siikalatva	37	1,4	1	Varsinais-Suomi			
Humppila	24	0,9		Ikaalinen	51	2,9	2,4	Taivalkoski	55	2,7		Aura	41	2,6	
Hämeenlinna	74	4,6		Juupajoki	64	1,8		Tyrnävä	20	5		Kaarina	40	3,8	
Janakkala	61	1,4		Kangasala	42	9,2		Utajärvi	40	3,2		Kemiönsaari	36	1,4	0,9
Jokioinen	39	3,2		Kihniö	49	4,3		Vaala	69	3,2		Koski TI	43	3,5	
Loppi	23	3,6		Lempäälä	58	7,4	2,5	Ylivieska	56	2,5		Kustavi	50	5,5	
Riihimäki	71	1,7		Mänttä-Vilppula	71	2,8		Pohjois-Savo				Laitila	33	2,2	
Tammela	27	4,4		Nokia	53	4,5		Iisalmi	58	1,1		Lieto	30	3,1	
Ypäjä	28	5,1		Orivesi	70	1,7		Kaavi	45	2,1	0,8	Loimaa	35	0,45	
Keski-Pohjanmaa				Parkano	39	5		Keitele	55	10,1		Marttila	31	3,8	3,9
Halsua	20	10,8		Pirkkala	48	5,3	3	Kiuruvesi	33	0,6		Masku	14	1,2	
Kannus	57	2,7		Punkalaidun	44	7		Kuopio		2	1,4	Mynämäki	30	1,8	
Kaustinen	44	5,7		Pälkäne	42	4		Lapinlahti	52	10,1		Naantali	56	1,4	1,4
Kokkola	33	3,2	2,4	Ruovesi	22	2,3		Leppävirta	51	3,5		Nousiainen	19	0,6	
Lestijärvi	72	5,8		Sastamala	52	5,9		Pielavesi	36	5,3		Oripää	37	3,4	
Perho	35	10,7		Tampere	105	2,3	2,3	Rautalampi	38	0,8		Paimio	55	3,1	
Toholampi	38	3,9		Urkala	77	3		Rautavaara	61	1,7		Parainen	38	3,5	
Veteli	28	12,4		Valkeakoski	77	6,2		Siilinjärvi	44	3,1	2,3	Pyhäranta	18	6,6	
				Vesilahti	25	10,7	5,1	Sonkajarvi		1		Pöytyä	18	1,4	
				Virrat	53	3,1	2,4	Suonenjoki	58	0,5		Raisio	116	6,7	
				Ylöjärvi	47	2,8		Tervo	34	3,2		Rusko	21	8	
								Tuusniemi	44	4,9		Salo	42	3,8	
								Varkaus	67	3	2,2	Sauvo	24	6,8	
								Vesanto	38	2	2	Somero	30	2,7	
								Vieremä	20	0,7	0,9	Taivassalo	32	1,1	
												Turku	64	3,5	3,1
												Uusikaupunki	44	1,4	0,9
												Vehmaa	51	2,7	

*) ”Muu toimeentulotuki” on laskettu aiemmin esitettyjen THL:lta saatavien tietojen mukaan eli muu toimeentulotuki sisältää myös kuntouttavan työtoiminnan.

*) Oulun ehkäisevä tuki sisältää lastensuojelun sijaishuollon jälkihuoltonuoriin liittyviä taloudellisen tuen päätöksiä.

Kuntien välillä on huomattavissa varsin suuriakin eroja niin toimeentulotuen kokonaismäärissä kuin ehkäisevän toimeentulotuen osuuksissakin. Kuten edellä on mainittu, johtopäätöksiä kokonaismenoista ei voi juurikaan vetää, koska niihin vaikuttavat monet muun muassa kuntien elinkeino-, väestö- ja työllisyysrakenteeseen liittyvät seikat. Ehkäisevän toimeentulotuen osuuden kohdalla voi tarkkailla STM:n 3,3 prosentin suosituksen täyttymistä kuitenkin huomioiden, että kyseessä on vain yhden vuoden luku, joka erityisesti pienemmissä kunnissa voi vaihdella vuosittain paljonkin.

Jossain määrin enemmän informaatiota vertailusta voisi saada esimerkiksi seuraamalla yksittäisiä sosiaalista luottoa myöntäviä kuntia pidemmällä aikavälillä, esimerkiksi vuosittain ennen sosiaalisen luototuksen alkamista ja sen jälkeen, seuraten, onko sosiaalisella luototuksella havaittavissa olevia vaikutuksia

toimeentulotuen määriin. Näitä tietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla riittävän pitkältä aikaväliltä. Niidenkin osalta tulkitsemismahdollisuudet jäisivät tosin varsin rajallisiksi sosiaalisen luototuksen kokonaismäärien ollessa melko pieniä ja myös monien muiden tekijöiden vaikuttaessa toimeentulotuen määrien vaihteluun.

7.4 Yhteenveto

Sosiaalisen luototuksen käytöstä saadut kokemukset kunnissa olivat pääasiassa positiivisia. Sosiaalinen luotto nähtiin hyvänä työvälineenä ja sen nähtiin kohtuullisen pieniin määrinsä nähden tuovan suurta apua saajalleen. Kehityksessä ja sosiaaliseen luototukseen suhtautumisessa on kuitenkin nähtävissä jonkinasteista polarisoitumista. Siinä missä osassa kuntia se koetaan erinomaiseksi malliksi ja sen käyttöä pyritään kehittämään ja myöskin laajentamaan alueellisesti, on sen käytön trendi osassa kuntia laskeva, eivätkä kokemukset kokonaisuudessaan niin onnistuneita. Tämä näkyi osin myös tilastollisen materiaalin saatavuudessa, joka sosiaalisen luottoon erityisen positiivisesti suhtautuvissa kunnissa oli kattavaa ja myöskin sen kehittämiseen panostettiin.

Tilastoinnin kehittämisen tarpeet ja tilastollisen tiedon osin puutteellinen saatavuus sosiaalisen luoton eri osatekijöistä nousi tämän tutkimuksen myötä varsin keskeiseksi havainnoksi. Moni kunta tilastoi sosiaalista luottoa lähinnä THL:n kuntakyselyn edellyttämien vastausten mukaisesti. Kysely kartoittaa kuitenkin erityyppisiä asioita kuin mihin esimerkiksi tämän tutkimuksen mielenkiinto kohdistui. Monissa kunnissa tilastollisen tiedon puutteellisuuteen kiinnitettiin itse huomiota ja osassa kuntia tilastointia on pyritty aktiivisesti kehittämäänkin. Mahdollisimman kattavan tiedon saatavuus mahdollistaisi järjestelmän tarkemman analyysin ja sitä kautta olisi hyödyksi myös sen kehittämisessä. Osin yhteyksiä saattoikin jo tämän tutkimuksen yhteydessä havaita siinä, että niissä kunnissa, joissa tilastointi oli kattavampaa, myös järjestelmän kehittämiseen oli panostettu ja sen tuloksiin oltiin tyytyväisiä. Syy-yhteys voi toki kulkea joko sosiaalisen luototuksen merkityksen vähäisenä näkemisestä heikkoon tilastointiin ja kehittämiseen tai heikon tilastoinnin ja seurannan aiheuttamiin kehittämisen ja merkityksen nostamisen ainakin jonkinasteisiin hidasteisiin.

Sosiaalisen luototuksen kehittämisen kannalta huomio kiinnittyy luottosummien maksimäärien tarkistustarpeeseen. Hieman isompi luottomäärä mahdollistaisi paremmin sekä velkojen kattamisen luotolla että mahdolliset pakolliset hankinnat velkojen poismaksamisen lisänä. Tietyillä hankinnoilla on merkittävä vaikutus henkilön itsenäisten selviytymismahdollisuuksien ja taloudellisen tilanteen pitkäaikaisen hallintaan saattamisen kannalta. Myös sosiaalisen luottokelpoisuuden ylärajan määrittäminen on kiinteässä yhteydessä

todellisiin mahdollisuuksiin saada luottoa ja luoton käyttäjäkunnan laajuuteen. Myös myöntävällä kuntataholla omaksutut näkemykset sosiaalisen luoton käyttötarkoituksesta painottuivat osassa kuntia sen hyödyllisyyteen velanhoitovälineenä, eivätkä hankintatarkoituksiin myönnetyt luotot nousseet esiin.

Tämän tutkimuksen keskiöön ei sijoittunut luototusprosessin tai organisatorisen ja hallinnollisen sijoittumisen tarkastelu. Tutkimuksen mielenkiinto organisatoriseen sijoittumiseen liittyi lähinnä siihen, vaikuttaako organisatorinen sijoittuminen luoton käyttöön, käyttötapoihin tai tunnettuisuuteen. Koska tilastotietojen saaminen asioista, joiden kautta tätä oli tarkoitus tarkastella, oli puutteellista, ei tähän saatu tämän tutkimuksen myötä vastauksia. Syynä luoton vähäiselle käytölle on noussut esiin myös leimaavuus ja asenteellisuus liittyen sen hakupaikkaan (sosiaalityö) sekä hakuprosessin hankaluus, miltä osin yhteys sijoittumiskysymyksiin löytyy. Keskeisenä nousi kuitenkin esiin, että olipa organisatorinen sijoittuminen mikä tahansa, on tärkeää, että luototusprosessi lähtee liikkeelle siten, että heti alussa kartoitetaan, onko luoton saamiseen todennäköisestikään mahdollisuuksia. Näin säästyy aikaa, kuluja ja asiakas välttyy turhalta jonottamiselta.

Sosiaalisen luototuksen hidasta levinneisyyttä vaikuttaisivat selittävän eriävät näkemykset sen taloudellisista hyödyistä ja kustannuksista sekä luototusprosessin hankaluudesta ja työllistäväyydestä. Vaikka osassa kuntia sen nähdään tuovan suuria säästöjä (vrt. Espoon erityisesti vuonna 2014 uutisoidut miljoonasäästöt toimeentulotukeen (esim. Yle 2014)), suhtaudutaan osassa epäilevästi laskelmiin. Kunnan koolla ja sosiaalisen luototuksen mahdollisen kohderyhmän suuruudella lienee myöskin vaikutusta. Pienissä kunnissa saatetaan riittävän asiantuntemuksen ja vaadittavan hallinnollisen prosessin järjestäminen kokea liian työlääksi suhteessa saavutettaviin hyötyihin. Pidemmän aikavälin ennaltaehkäisevien ja hyvinvointia lisäävien vaikutusten huomioiminen laskelmissa on luonnollisesti ongelmallista, mutta tulisi myös pyrkiä huomioimaan.

Sosiaalisen luoton tunnettuisuuden vähäisyyden taustatekijänä puolestaan tarkasteltiin tässä tutkimuksessa silmämääräisesti tiedon löydettävyyttä kuntien nettisivuilta. Osassa kuntia tietoa löytyy hyvinkin runsaasti ainakin, jos sitä osaa etsiä. Joukossa oli kuitenkin myös kuntia, joissa tieto löytyi vain lyhyenä mainintana sosiaalisen ja taloudellisen tuen muotojen joukossa ilman mitään lisätietoja itse luotosta tai hakukäytännöistä. Sosiaalisen luototuksen tunnettuisuuden edistäminen ja aktiivisempi tiedottaminen olisi varmasti tarpeen käytön lisäämisessä. Erityisen tärkeää tunnettuisuuden lisääminen olisi siitä näkökulmasta, että sosiaalista luottoa osattaisiin hakea riittävän ajoissa, jolloin sen hyödytkin muodostuisivat suuremmiksi.

Kuntatasolla tehtävä taloudellinen valistus tuli esiin vastauksissa ja sen merkityksen voi nähdä korostuvan, kun kuntien tehtävät sote-uudistuksen myötä painottuvat entistä enemmän ennaltaehkäisevään toimintaan.

Valistuksen, neuvonnan ja viestinnän keinoissa velkaongelmien ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemisen kokonaisuudessa on paljon käyttämätöntä potentiaalia. Erityisesti näihin liittyen kuntatasolla voitaisiin hyödyntää myös esimerkiksi käyttäytymistaloustieteen tarjoamia malleja.

Ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luotouksen suhteen osalta voidaan kunnittaisia ohjeistuksiakin tarkastelemalla havaita niiden tavoitteiden samankaltaisuus. Suurimmassa osassa kuntia on ohjeistuksissa huomioitu toimeentulotukioikeuden, myös ehkäisevän toimeentulotuen osalta, tarkistaminen ennen sosiaalisen luoton myöntämistä. Lakisääteisenä tämä suhde onkin varsin selkeä. Tiettyjä päällekkäisyyksiä ja sitä kautta ongelmallisempia harkintatilanteita voi nähdä liittyvän hankintoihin ja niiden välttämättömyyden arviointiin. Ehkäisevän toimeentulotuen käyttämistä ja sen käytön kehittämistä ja tehostamista on käytetty myös perusteluna kielteisille päätöksille sosiaalisen luotonuksen käyttöönottamisesta. Tarkastelemalla kunnittaisia toimeentulotukilukuja voidaan havaita, että Sosiaali ja terveysministeriön hallituksen esitykseen pohjaava suositus ehkäisevän toimeentulotuen vähintään 3,3 % osuudesta kunnan varsinaisen toimeentulotuen menoista jää toteutumatta varsin monessa kunnassa. Kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tästä ei kuitenkaan voi tehdä jo laskentatapojen eroavaisuuksien vuoksi sekä erityisesti kunnittaisten olosuhteiden ja myöskin menettelytapojen erojen vuoksi.

8. PÄÄTELMIÄ

Tällä hetkellä kunnissa eletään sosiaali- ja terveyspalveluiden suhteen muutosaikaa. Meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen (sote-uudistus) myötä palveluiden järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta maakunnille. Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tulee uudistuksen jälkeenkin kuitenkin jäämään edelleen kuntien vastuulle. Monessa kunnassa sosiaali- ja terveyspalveluita on jo aiemmin siirretty kuntayhtymien hoidettavaksi, joten muutoksia on ollut käynnissä jo menneinä vuosina. Joka tapauksessa jatkossa kuntien rooli ennaltaehkäisevien palveluiden tuottamisessa tulee korostumaan. Ennaltaehkäisevien palveluiden ja toimintatapojen kehittämisessä voitaisiin tehokkaammin hyödyntää esimerkiksi käyttäytymistaloustieteellisiä ohjauskeinoja, joita on keskeisiltä kohdiltaan käyty läpi tässä tutkimuksessa. Pehmeiden ohjauskeinojen merkitys korostuu myös, mikäli oikeudellisessa sääntelyssä jatkossakin painottuu viime vuosina osin vallalla ollut deregulaatiotrendi. Esimerkiksi velkaongelmien taustalla yhtenä syynä vaikuttavaa pikaluottoja koskevaa lainsäädäntöä on tosin vuosien varrella tiukennettukin useampaan otteeseen, mutta kovin tehokkaasti sillä ei edelleenkään ole pystytty kaikkiin ongelmiin puuttumaan.

Sosiaalinen luototus edistää kuntalaisten taloudellista yhdenvertaisuutta ja sen avulla saadaan aikaan myös taloudellista säästöä. Vaikka sosiaalisen luoton määrät ja määrärahat ovat melko pieniä, saajalleen ja kohderyhmälleen sillä voi olla hyvinkin suuri merkitys ja sen voi nähdä hyvinkin tärkeänä tekijänä heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntalaisten hyvinvoinnin lisäämisessä. Sosiaalinen luototus on kuitenkin vain yksi keino muiden joukossa pyrittäessä vaikuttamaan kuntalaisten taloudellisiin mahdollisuuksiin ja ehkäisemään taloudellista – ja sitä myötä sosiaalista – syrjäytymistä sekä velkaongelmia. Toimenpiteitä vaaditaan yhteiskunnan kaikilla tasoilla ja osa-alueilla lähtien palkkatasosta, minimoitoimeentulotuen tasosta ja työllisyysmahdollisuuksista. Velkojenkaan hoidon osalta sosiaalinen tai muukaan luotto ei luonnollisesti ole ratkaisu niissä tilanteissa, joissa asiakkaan tulot ovat liian pienet tai velka liian suuri, jolloin tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto voi olla esimerkiksi velkajärjestely.

Sosiaalinen luototus nykymuodossaan ei myöskään vastaa kaikkiin tarpeisiin, joihin sosiaalisella luototuksella pyritään ja sen rinnalle tulisikin kehittää monipuolisemmin erilaisia sosiaalisemman luototuksen muotoja. Kehittämistarpeita liittyy myös niin sosiaalisen luototuksen laajentamiseen koko maan kattavaksi, myönnettyjen luottosummien ylärajoihin, luoton käyttökohteiden laajentamiseen kuin tiedotukseen ja tunnettuisuuden lisäämiseenkin. Lisäksi huomio kiinnittyy sosiaalisen luottokelpoisuuden ylärajan määrittelyyn, jolla on suora yhteys luoton käyttäjäkunnan laajuuteen. Myös Valtioneuvoston julkaisusarjan

varsin tuoreessa raportissa (Peura-Kapanen ym. 2016, 68) todetaan, että nykyiset velkojen järjestelymahdollisuudet eivät ole riittäviä. Kaikille käytössä oleville lainoitus- ja takausmuodoille on olemassa omat tiukat ehdot ja osa ylivelkaantuneista jää kaikkien järjestelymahdollisuuksien ulkopuolelle. Raportin mukaan velkojen järjestelyyn tulisi luoda väliinputoamisen estämiseksi täydentäviä valtakunnallisia malleja ja ylivelkaantumisesta selviämiseksi olisi syytä kehittää uusia laina- ja muita rahoitusmalleja, jotta mahdollisimman moni avun tarvitsija pääsisi välittömästi jonkin velkajärjestelyn piiriin. Sosiaalisen luototuksen kehittäminen ja laajentaminen koko maan kattavaksi mainitaan yhtenä vaihtoehtona ja todetaan, että sosiaalisen luototuksen määrää, takaisinmaksuaikaa, vapaakuukausien käyttöä ja käyttötarkoitusta tulee laajentaa nykyisestä, jotta siitä muodostuisi toimiva ja edullinen vaihtoehto pikavipeille. Pikavippeihin liittyvä oikeudellinen sääntely puolestaan on ollut melko hitaasti pikavippien aiheuttamiin ongelmiin reagoivaa, joskin viimeisimpiin sääntelymuutoksiin on liittynyt ehdotuksia joiden yhteydessä on noussut esiin pikavippimarkkinoiden sääntely jopa niin, että niiden toimintamahdollisuudet rajoittuisivat ja kutistuisivat selkeästi. Mikäli näin tapahtuisi, sosiaalisempien luottomuotojen kehittämisen tarve niiden paikkaajana nousisi entistä keskeisemmälle sijalle.

Tutkimuksen keskiössä olivat kysymykset siitä, miksi sosiaalinen luototus on levinnyt niin hitaasti, miksi sitä käytetään niin vähän ja miksi sen käyttötarkoitus on painottunut velanhoitoon investointiluonteisuuden jäädessä varjoon. Tutkimuksen myötä nousivat esiin puutteet kunnittaisen sosiaaliseen luototukseen liittyvän tilastomateriaalin keräämisessä riittävän kattavasti ja monipuolisesti, mikä esti ongelman tarkastelun kunnittaisia tietoja vertailemalla ja korrelaatioita etsimällä. Kaikkia kuntia tämä ei koskenut ja puutteelliseen tiedonkeräämiseen oli osassa kunnista jo kiinnitettykin huomiota. Tiedon mahdollisimman kattava tallentaminen olisi kuitenkin myös analysoinnin ja sitä kautta järjestelmän kehittämisen kannalta oleellista. Joka tapauksessa tutkimuksen myötä saatujen vastausten perusteella hitaaseen leviämiseen näyttäisi vaikuttavan erityisesti erilaiset näkemykset sosiaalisen luoton kustannuksista ja hyödyistä. Osassa kuntia sosiaalinen luototus on laskelmien mukaan tuottanut suuriakin taloudellisia säästöjä, mutta osassa kuntia näihin laskelmiin suhtaudutaan epäillen tai katsotaan ne oman kunnan tilanteeseen soveltumattomiksi. Varsinkin pienemmissä kunnissa taustalla vaikuttavat myös ongelmat riittävän asiantuntemuksen varmistamisessa luototusprosessin hoitamiseksi sekä luototusprosessin kokonaisuuden kokeminen työlääksi ja hallinnollisesti hankalaksi. Mikäli sosiaalinen luototus jatkossakin säilyy ainakin joiltain osin kuntien vastuulla, olisivatkin kuntien yhteistoiminta-alueet näissä tilanteissa varteenotettava vaihtoehto. Sote-uudistus ja maakuntamalli sekä kuntayhtymät tuovat joka tapauksessa muutoksia myös kuntatasolla järjestettäviin palveluihin, joten niiden myötä avautuvien mahdollisuuksien hyödyntäminen myös sosiaaliseen luototukseen liittyen on keskeistä.

Vähäisen käytön ja velanhoitopainotteisuuden taustalla voi nähdä osin sosiaalisen luototuksen rakenteeseen ja prosessiin liittyviä tekijöitä. Tekijät voivat liittyä esimerkiksi sosiaalisen luototuksen maksimimääriin. Mikäli velkojen yhteissumma on enemmän kuin sosiaalisen luoton maksimisumma, on se suuressa osassa kuntia este sosiaalisen luoton myöntämiselle. Mikäli sosiaalisen luoton maksimisumma on pieni, ei myöskään hankintoihin jää käytettäväksi luottovaraa pienempienkään velkojen poismaksamisen jälkeen. Myös myöntävällä kuntataholla omaksutut näkemykset sosiaalisen luoton käyttötarkoituksesta painottuivat osassa kuntia sen hyödyllisyyteen velanhoitovälineenä, eivätkä hankintatarkoituksiin myönnettyt luotot nousseet esiin. Vähäisen käytön taustalla vaikuttaa myös heikko tunnettisuus. Sosiaalista luottoa ei esimerkiksi monenkaan kunnan nettisivuilla tuoda kovin näkyvästi esiin. Osalla kuntia siitä löytyy kyllä nettisivuilla monipuolisesti tietoa, varsinkin jos tietoa osaa etsiä, mutta osalla kuntia asia jää maininnaksi sosiaalipalveluiden listauksessa. Kun huomioidaan esimerkiksi pikavippiyritysten aggressiivinenkin mainonta, voisi ajatella, että sosiaalista luottoakin olisi tarpeen ”mainostaa” näkyvämmiin. Tähän esimerkiksi käyttäytymistaloustieteen tuuppausmenetelmä tarjoaisi monia hyödynnettävissä olevia vinkkejä ja malleja. Tunnettisuudella lienee yhteytensä myös käyttötarkoituksen velanhoitopainotteisuuteen. Kun sosiaalista luottoa ylipäättään tunnetaan huonosti, tunnetaan sen muita käyttömahdollisuuksia kuin velkojen hoito usein vielä huonommin. Lisäksi sosiaalisen luottokelpoisuuden tulorajojen, erityisesti tulojen ylärajan, määrittelyllä saattaa olla vaikutuksensa käyttötarkoituksen suuntautumisessa. Monessa kunnassa myös suhtautuminen sosiaaliseen luottoon on sen käyttö velkojenhoitovälineenä. Näin ollen käyttömahdollisuuksia muihin tarkoituksiin ei aina tuoda kovin näkyvästi esiin. Poikkeuksiakin tähän löytyy sekä kuntia, joissa käyttötarkoituksissa on jo alkupäässä listattu esimerkiksi hankinnat, terveydenhoitokulut ja työllistymistä edistävät menot. Käyttötarkoituksen suuntautuessa hankintoihin nousee huomioitavaksi aina myös suhde erityisesti ehkäisevään toimeentulotukeen ja siihen, onko hakijalla oikeus kyseiseen tukeen ja soveltuuko tuki kyseiseen hankintaan. Vaikka sosiaalisen luototuksen käyttöönottajalle suunnatun, vuodelta 2003, olevan oppaan (STM 2003, 13) mukaan sosiaalisen luoton ero ehkäisevän toimeentulotukeen ilmenee esimerkiksi asiakkaan toimimisessa itsenäisemmin, paremmin valinnanvapauksin, kuten normaaleilla luottomarkkinoilla toimitaan, ei tämä kovin hyvin toteudu nykymuotoisessa sosiaalisessa luototuksessa. Luotto nähdään pitkälti tukimuotona ja käyttöä kontrolloidaan hyvinkin tarkasti, mikä osaltaan saattaa vaikuttaa myös käyttötarkoituksen velanhoitopainotteisuuteen.

Tämän hetkisen tilanteen sosiaalisen luototuksen osalta voi todeta olevan osin polarisoitunut. Osassa kuntia sosiaalista luototusta kehitetään aktiivisesti ja laajennetaan alueellisesti esimerkiksi naapurikuntiin yhteistyöalueiden ja kuntayhtymien myötä. Esimerkiksi Lahden seudulla Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alueella valmistellaan sosiaalisen luototuksen käyttöönottamista koko yhtymän alueella. Samoin Porin alueella on suunniteltu luototuksen käyttöön ottamista kaikissa Porin yhteistoiminta-alueen kunnissa. Suurista kunnista Tampereella sosiaalinen luototus käynnistyi vuoden 2016 aikaan hyvin alkukokemuksin ja

pienemmistä luototus alkoi Sipoossa vuonna 2017. Osassa kuntia puolestaan luoton käyttö on ollut laskusuunnassa, kokemukset eivät kaikilta osin positiivisia, eikä sen kehittämiseen tai esimerkiksi siitä tiedottamiseen juuri panosteta. Muutamassa kunnassa sosiaalinen luototus on myös loppunut liikeyttäessä kuntayhtymään, jonka alueella sosiaalinen luototus ei ole käytössä. Näin esimerkiksi Ilomantsissa Siun soteen, Mikkeliissä Essoteen, Alavudella Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystuntayhtymään sekä Utajärvellä ja Pudasjärvellä Oulunkaaren kuntayhtymään liittymisen myötä. Toisaalta sosiaalisempien luottomuotojen kehittämisessä on aktiivisena toimijana kuntakentän ulkopuolella Takuusäätiö, joka tekee yhteistyötä myös kuntien kanssa ja jonka pienlainaprojektin myötä on kehitelty mallia, joka olisi mahdollista ottaa yleiseen käyttöön projektin päätyttyä. Malli painottuu juuri pieniin taloudellista selviytymistä tukeviin hankintoihin ja tätä kautta velkaongelmien syvenemisen ehkäisemiseen. Tämän tyyppiselle toiminnalle nähdään tarvetta laajemminkin (Takuusäätiö n.d.; Peura-Kapanen ym. 2016, 68)

Kuntatason yhdeksi taloudellista syrjäytymistä ja velkaongelmia ehkäiseväksi toimintatavaksi nousee myös entistä aktiivisempi kuntalaisten taloudellisen tietoisuuden parantaminen ja taloudellinen valistus. Tässä voidaan tehostaa perinteisten keinojen käyttämistä tai toteuttaa valistusta esimerkiksi kansalaisopistojen kautta. Mielenkiintoinen kysymys niin sosiaalisen luototuksen tunnettuisuuteen kuin ylipäättään kuntalaisten taloudelliseen käyttäytymiseen liittyen on kuitenkin myös se, voidaanko ihmisiä tuupata vastuullisempien luottomuotojen piiriin esimerkiksi käyttäytymistaloustieteeseen perustuvia malleja hyödyntäen. Käyttäytymistaloustieteelliseen tuuppausteoriaan perustuen voidaan nimittäin todeta, että niin tärkeää kuin esimerkiksi taloudellisen tietoisuuden lisääminen ja ihmisten valistuneisuuden parantaminen onkin, se ei yksinään riitä. Ihmiset voivat silti käyttäytyä epärationaalisesti, eivätkä kaikissa tilanteissa pysty punnitsemaan vaihtoehtojakaan riittävän perinpohjaisesti. Tuuppausteorian mukaisesti voidaan kehittää valinta-arkkitehtuuria parempia päätöksiä tukevaksi, mikä ei poissulje perinteisempien toimenpiteiden käyttämistä siellä, mihin ne parhaiten soveltuvat. Käyttäytymistaloustieteen keskeinen oppi velkaongelmien ennaltaehkäisemiseen liittyy siihen, että kun ymmärrys ihmisten taloudellisiin päätöksiin ja käyttäytymistapoihin vaikuttavista asioista lisääntyy, myös mahdollisuudet toimivan yhteiskuntapolitiikan luomiseen lisääntyvät.

Kun kuntatasolla sosiaalisen luototuksen tavoitteena on toteuttaa luototus niin, että siitä olisi myös kuntatalouteen liittyviä etuja sekä kehittää kuntien sosiaalityötä talousneuvonnan suuntaan erityisesti niissä kotitalouksissa, joissa taloudenpito on heikosti hallinnassa (HE 142/2002), voidaan sosiaalisen luotouksen kehittämistarpeistaan huolimatta nähdä monessa kunnassa täyttävän tehtävänsä, vaikkakin sen kohderyhmä on jäänyt varsin pieneksi. Mikäli sosiaalinen luototus jatkossa siirtyy – osin tai kokonaan – esimerkiksi valtakunnan tason toimijan toteuttamisvastuulle, on toimivan sosiaalisen luototuksen mallin kehittäneiden kuntien toimintatavoissa varmasti paljon hyödynnettävää.

LÄHTEET

Angner, E. (2016). *A Course in Behavioral Economics*. London: Palgrave Macmillan.

Auvinen, J. (2015). Sosiaalisen pienlajan toimintamallin kehittäminen. Takuu-Säätiön Pienlaina-projektia edeltävä selvitystyö. Lahden ammattikorkeakoulu. Sosiaali- ja terveysalan kehittämisen ja johtamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö ylempi AMK.

Behavioural Economics, 'Nudge' and Financial Inclusion. (N.d.) Article retrieved from www.transact.org.uk Transact. The National Forum For Financial Inclusion, London. Retrieval date 25.02.2017.

Bendig, M., Unterberg, M. & Sarpong, B. (2012). Overview of the Microcredit Sector in the European Union. European Microfinance Network (EMN) 2010-2011.

Blomgren, J. & Maunula, N. & Hiilamo, H. (2014). Sairastuttaako velka? 15 vuoden seurantatutkimus pitkäaikaisesti ylivelkaantuneista. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014): 3, 245–63.

Cozarenco, A. (2015). Microfinance Institutions and Banks in Europe: The story to date. European Microfinance Network. http://www.european-microfinance.org/docs/emn_publications/emn_research_papers/research_3.pdf

Demos Helsinki & Avanto Helsinki. (2015). Design for Government. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 7/2015. <http://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2015/06/Demos-DesignforGovernment.pdf>

Dolan, P., Hallsworth, M., Halpern, D., King, D. & Vlaev, I. (2009). MINDSPACE Influencing behaviour through public policy. CabinetOffice Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf>

Einiö, P. (2013). Laskelmia sosiaalisen luotonuksen säästövaikutuksista. 28.11.2013. <https://www.setlementti.fi/@Bin/421127/Liite+1+Sosiaalinen+luototus.pdf>

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto. (2017). Luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteri. http://www.avi.fi/documents/10191/70945/Luotonantajarekisteri_080413/44cb059e-268a-4aef-a0fc-51fc622c4d4e

European Commission. (2008). Financial Services Provision and the Prevention of Financial Exclusion. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies. European Communities.

Finanssivalvonta. (N.d.) Kuluttajaluotot. <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Tuotteita/Lainat/Kuluttajaluotot/Pages/Pikavipit.aspx>. Viitattu 12.05.2017.

Graff, D. (2016). An update to our AdWords policy on lending products. 11.05.2016. <https://blog.google/topics/public-policy/an-update-to-our-adwords-policy-on/>
Grameen Bank. (N.d.) Short Biography. <http://www.grameen.com/founder-2/>

Hansen, P.G. & Jespersen, A.M. (2013). Nudge and the Manipulation of Choice. A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. *European Journal of Risk Regulation* 4 (2013): 1, 3-28.

Hansen, P.G. (2014). Kuinka käyttäytymistaloustiede ja tuuppaukset toimivat Pohjoismaissa. Teoksessa Ajatushautomo Tänk / Kanerva, M. (2014). Hiljainen vallankumous - Käyttäytymistieteelliseen näyttöön perustuva yhteiskuntapolitiikka Suomessa. <http://thinktaenk.fi/wp-content/uploads/2015/06/Hiljainen-vallankumous-2014-Seminaarin-yhteenvedo.pdf>

Helovuori, L. & Mehtonen, T. (2017). Sosiaaliasiamiehen selvitys kunnanhallitukselle Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Pälkäneen, Tampereen, Valkeakosken, Vesilahden ja Ylöjärven sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä vuonna 2016. http://www.tampere.fi/tiedostot/t/zSrftf9ad/Tampereen_seutukunnan_sosiaaliasiamiehen_selvitys_2016.pdf

Iivari, J., Piirainen, K. & Siltaniemi, A. (2002). Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:1.

Kanerva M. / Ajatushautomo Tänk. (2014). Hiljainen vallankumous - Käyttäytymistieteelliseen näyttöön perustuva yhteiskuntapolitiikka Suomessa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2013). Uutiskirje. <http://www.anppub3.com/public/public-error.aspx?errKey=b6640248-b8b1-4e7b-b67d-476a4cfe19f9>. Viitattu 10.03.2017.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2016). Tiedote 23.09.2016: Kuluttaja-asiamiehen selvitys luottomarkkinoista: Korkokatto laajennettava kiireellisesti kaikkiin kuluttajaluottoihin. <http://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2016/23.9.2016-kuluttaja-asiamiehen-selvitys-luottomarkkinoista-korkokatto-laajennettava-kiireellisesti-kaikkiin-kuluttajaluottoihin/>

Koskiahon, B. (2015). Käyttäytymisen yhteiskuntapolitiikan valloitus. 05.05.2015. <http://alusta.uta.fi/artikkelit/2015/05/05/kaeyttaeytyminen-yhteiskuntapolitiikan-valloitus.html>

Kuluttaja-asiamies. (2016). Kuluttaja-asiamiehen aloite kuluttajaluottolainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi. Aloite Oikeusministeriölle 23.9.2016. Dnro KKV/742/03 01/2016.

Kuntaliitto. (N.d.). Kustannusrakenne <https://www.kuntaliitto.fi/kustannusrakenne>

Kuusikko-työryhmä. (2016). Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuki vuonna 2015. Raportti 6/2016. Helsinki: Helsingin sosiaalivirasto. http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/Kuusikko_toimeentulotuki_2015.pdf

Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P. & Valtonen, V. (2016). Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeuden syrjäkunnissa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Leppiniemi, J. (2009). Rahoitus. Porvoo: WSOY.

Linna, T. (2014). Kohti aikuisuutta velkareppu selässä. Defensor Legis N:o 2/2014, s. 269-274.

Loewenstein, G. (2014). Kokeelliset tutkimukset yhteiskuntapolitiikan tukena. Teoksessa Kanerva Markus / Ajatushautomo Tänk. 2014. Hiljainen vallankumous - Käyttäytymistieteelliseen näyttöön perustuva yhteiskuntapolitiikka Suomessa.

- Loikkanen, H. (2015). Julkistalouden kurssi. Helsingin yliopisto. http://www.mv.helsinki.fi/home/ulehmiho/Julkistalous/1.%20LUENTO_KL%202015_Julkistal_LOIKKANEN_160315a-1.pdf
- Lorenzi, M. (2016). Microcredit in the European Union: A Feasible Means for Business Growth and Fair Access to Credit. ECPR 8th PanEuropean Conference on the European Union, Trento (Italy, 16-18 June 2016). <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e505c1c4-bb0d-46c0-a55d-cbe5043bdb9.pdf>
- Lämmermann, S. (2010). Financial Exclusion and Access to Credit. European Social Watch Report 2010. http://www.socialwatch.eu/wcm/financial_exclusion.html
- Lämsineva, P. (2010). Pikaluottojen sääntely ja perusoikeudet. Lakimies 6/2010, 1054–1060.
- Marteau, T.M & Ogilvie, D. & Roland, M. & Suhrcke, M. & Kelly, M.P. (2011). Judging nudging: can nudging improve population health? British Medical Journal. BMJ 2011;342:d228.
- Microfinance & microcredit. (2017). History of microfinance. <http://www.microfinanceinfo.com/history-of-microfinance/>
- Niskanen, J. & Niskanen, M. (2013). Yritysrahoitus. Helsinki: Edita.
- Nobelprize.org. (2014) Grameen Bank – Facts. https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/grameen-facts.html
- Nyholm, S. (2016). Kokemuksia pienlainasta ja pienillä tuloilla elämisestä, arviointiraportti asiakashaastatteluista. Arviointiraportti asiakashaastatteluista. Takuusäätiö. http://www.takuusaatio.fi/sites/default/files/pienlainaasiakkaiden_kokemuksia.pdf
- O'Donnel, G. (2014). Mitä on käyttäytymistaloustiede ja mitä se voi tarjota yhteiskuntapolitiikalle. Teoksessa Kanerva Markus / Ajatushautomo Tänk. 2014. Hiljainen vallankumous - Käyttäytymistieteelliseen näyttöön perustuva yhteiskuntapolitiikka Suomessa.
- Oikeusministeriö. (2009b). Työryhmä pohtimaan yksityishenkilön velkajärjestelyn maksuohjelman lyhentämistä. Tiedote 22.09.2009.
- Oikeusministeriö. (2013). Oikeusministeriön tiedote: 14.03.2013: Pienille luotoille 51 prosentin korkokatto kesäkuun alusta. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2013/03/pienilleluotoille51prosentinkorkokattokesakuunalusta.html>
- Peura-Kapanen, L., Aalto, K., Lehtinen, A-R. & Järvinen, R. 2016. Ylivelkaantumisen ehkäisyn ja hoidon tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Pinz, A. & Helmig, B. 2015. Success Factors of Microfinance Institutions: State of the Art and Research Agenda. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 26 (2015): 2, 488–509.
- Pylkkönen, P. 2007. Rahoitusmarkkinat. Rahatalouden perusasioita II. Suomen Pankki, Rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto. Studio Monetaria 27.11.2007. http://www.euro.fi/uploads/misc-files/studia_monetaria_pylkk%C3%B6nen_syksy_2007.pdf

Rantala, K. (2012). Vippikierteen muotokuva. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verkkokatsauksia 24/2012. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152578/Verkko24_Ran%C2%ADtala%C2%AD_2012.pdf?sequence=2

Rantala, K. & Tarkkala, H. (2010) Luotosta luottoon. Velkaongelmien dynamiikka ja uudet riskiryhmät yhteiskunnan markkinalogiikan peilinä. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 1, 19-33.

Rissanen, K. (2015). Sosiaalisen luototuksen kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:15. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Samson, A. (toim.) (2016). The Behavioral Economics Guide 2016 (with an introduction by Gerd Gigerenzer). Behavioral Science Solutions Ltd. <http://www.behavioraleconomics.com/BEGuide2016.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (N.d.a). Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalinen luototus. <http://stm.fi/toimeentulo/sosiaalinen-luototus> Viitattu 02.04.2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (N.d.b). Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuen myöntäminen kunnissa. <http://stm.fi/toimeentulotuki/kunnat> Viitattu 20.04.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2003). Sosiaalinen luototus. Opas luototuksen käynnistäjälle. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2013). Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016). Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja eriarvoisuuden vähentäminen. Hallituksen kärkihanke. Hankesuunnitelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75362/Rap_ja_mui_2_2016_.pdf?sequence=1

Sote- ja maakuntauudistus. (2017). Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtiovarainministeriö. Maakunnat ja kunnat edistävät hyvinvointia ja terveyttä. <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hyvinvoinnin-edistaminen> Viitattu 20.04.2017.

Suomen Asiakastieto Oy. (2017). Maksuhäiriötilastot 1-3/2017. Ladattu: <http://www.mynewsdesk.com/fi/asiakastieto/documents/maksuhaeiriotilastot-1-3-slash-2017-66359> Viitattu 06.05.2017.

SVT. (2009). Suomen virallinen tilasto: Luottokanta [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-2602. 4. Vuosineljännes 2009, 8. Pienlainayritysten tunnuslukuja vuosina 2008-2009. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 13.2.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/lkan/2009/04/lkan_2009_04_2010-03-25_tau_008_fi.html

SVT. (2016). Suomen virallinen tilasto: Luottokanta [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-2602. 4. vuosineljännes 2015. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 13.2.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/lkan/2015/04/lkan_2015_04_2016-03-18_tie_001_fi.html

Takuusäätiö. (N.d.a) Takuusäätiö. Historia. <http://www.takuusaatio.fi/takuusaatio/tietoa-meista/historia>

Takuusäätiö. (N.d.b) Takuusäätiö. Pienlainaprojekti. Tiedonkeruu ja -tuotanto. <http://www.takuusaatio.fi/takuusaatio/kehittamishankkeet/pienlaina-projekti/tiedonkeruu-ja-tuotanto> Viitattu 25.04.2017.

Tasneem, A. (2014). To Nudge or Not to Nudge: Competition in Retail Financial Services. https://www.alvarezandmarsal.com/sites/default/files/RTB%20layout_April2014_without%20Download%20language.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2015). Selvitys talous- ja velkaneuvonnan nykytilasta ja järjestämisvaihtoehdoista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 28/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. (2016). Toimeentulotuen menot 2015. Tilastoraportti 10/2016. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2008). Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press.

The Behavioural Insights Team. (2014). EAST. Four simple ways to apply behavioural insights. http://38r8om2xjhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf

Tilastokeskus. (2017). <http://www.stat.fi/meta/kas/rahoituslaitos.html> Viitattu 04.02.2017.

Uitto, S. (2012). Kunta talous- ja velkaneuvonnan järjestäjänä – toimivalta ja velvollisuudet. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Julkisoikeus.

Virtanen, A. (2014) Sosiaalinen luototus 2013 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 18/2014. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Wilson, T. (2016). Sorting the sheep from the wolves in sheep's clothing. Defining Community Development Finance Institutions as distinct from fringe lenders in efforts to address financial exclusion. Teoksessa Fairweather, K. & O'Shea, P. & Grantham, R. 2016. Credit, Consumers and the Law: After the Global Storm. New York: Routledge.

World Bank. (2008). Finance for All? Policies and Putfalls in Expanding Access. A World Bank Policy Research Report. http://siteresources.worldbank.org/INTFINFORALL/Resources/4099583-1194373512632/FFA_book.pdf

World Bank. (2010). Global Economic Prospects. Crisis, Finance and Growth. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

World Bank Group. (2015). Mind, society and behavior. A World Bank Group Flagship Report. World Bank Development Report 2015. Washington DC. http://tostan.org/sites/default/files/resources/world_bank_dev_rpt-2015.pdf

Yle. (2014). Sosiaalisella luototuksella miljoonasäästöjä toimeentulotukeen. 21.07.2014. <http://yle.fi/uutiset/3-7354432> Viitattu 28.04.2017.

Ylioppilaslehti. (2012). Pakkolainaa velan päälle. Ylioppilaslehti 16.04.2012.

Oikeudelliset lähteet

Lainsäädäntö

Kuntalaki (410/2015)

Kuluttajansuojalaki (38/1978)

Laki luottolaitostoinnasta (610/2014)

Laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002)

Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000)

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Esitykset ja lausunnot

EV 89/2010 vp. Eduskunnan vastaus 89/2010. Hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. 09.06.2010.

HE 88/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Kulutusluottoja koskevaksi lainsäädännöksi. HE 238/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun ja osamaksukaupasta annetun lain 1 a ja 9 §:n muuttamisesta. 16.10.1992.

HE 134/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. 22.09.2000.

HE 142/2002 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta. 17.09.2002.

HE 64/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, rikoslain 36 luvun 6 §:n ja korkolain 4 §:n muuttamisesta. 08.05.2009.

HE 24/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. 30.03.2010.

HE 78/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta. 06.09.2012.

HE 164/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 18.09.2014.

KK 921/2005, 1. Kirjallinen kysymys 921/2005 vp. Pikavippilainajärjestelmän hyväksyttävyyys.

Oikeusministeriö. (2007). Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston arviomuistio mahdollisista lainsäädäntötarpeista ns. pikaluottoihin liittyvien ongelmien ehkäisemiseksi. 28.9.2007.
http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/tiedotteet/fi/2007/6AEVhbj8o/Pikaluotot_arviomuistio.pdf

Oikeusministeriö. (2008). Pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä. 2008:7.

Oikeusministeriö. (2009a). Maksuohjelman kesto. Velkajärjestelytyöryhmä. Työryhmämietintö 2009:20. Helsinki: Oikeusministeriö.

PeVL 12/2002 vp — HE 216/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2002. Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 10.04.2002.

PeVL 42/2006 vp — HE 83/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/2006. Hallituksen esitys ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. 21.11.2006.

EU-oikeuslähteet

COM(2007) 708 final. A European initiative for the development of micro-credit in support of growth and employment. Brussels 13.11.2007.

REGULATION (EU) No 1296/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation ("EaSI") and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion.

LIITTEET

Liite 1. Toimeentulotuki kunnittain

Kunta	TT-tuki € / as	Muu tt-tuki % *)	Ehkäisevä tt-tuki %
Etelä-Karjala			
Imatra	42	3,5	
Lappeenranta	70	2,7	1,7
Lemi	31	10	9,2
Luumäki	22	7	
Parikkala	35	3,6	
Rautjärvi	27	3,8	3,2
Ruokolahti	27	2,8	1,6
Savitaipale	32	5,2	
Taipalsaari	36	6,3	1,2
Etelä-Pohjanmaa			
Alajärvi	41	4,2	
Alavus	64	1,9	
Evijärvi	27	3,4	
Ilmajoki	27	12,2	4,7
Isojoki	28	8,8	
Karjajoki		5	
Kauhajoki		3,5	
Kauhava	45	3,7	2,9
Kuortane	20	4,3	
Kurikka	28	2,4	
Lappajärvi	18	5,4	
Lapua	41	1,6	
Seinäjoki	70	2,4	2,4
Soini	27	7,3	
Teuva	31	4,2	
Vimpeli	31	6	
Ähtäri	40	2,5	
Etelä-Savo			
Enonkoski	45	2,7	
Heinävesi	106	7,3	4
Hirvensalmi	31	5,1	
Joroinen	34	5,6	3,2
Juva	45	3,8	

Kangasniemi	29	3,2	2,7
Mikkeli	51	2,2	0,7
Mäntyharju	54	1,8	
Pertunmaa	23	10,6	
Pieksämäki	55	5,6	3,9
Puumala	18	2,8	
Rantasalmi	34	10,8	3,8
Savonlinna	45	2,1	
Sulkava	56	5,2	5
Kainuu			
Hyrynsalmi	49	3,2	
Kajaani	65	4	
Kuhmo	42	3,4	
Paltamo	48	7,3	
Puolanka	50	3	
Ristijärvi	40	13,3	
Sotkamo	49	5	
Suomussalmi	54	9,3	4,8
Kanta-Häme			
Forssa	61	1,3	
Hattula	35	9,5	
Hausjärvi	28	2,7	1,1
Humppila	24	0,9	
Hämeenlinna	74	4,6	
Janakkala	61	1,4	
Jokioinen	39	3,2	
Loppi	23	3,6	
Riihimäki	71	1,7	
Tammela	27	4,4	
Ypäjä	28	5,1	
Keski-Pohjanmaa			
Halsua	20	10,8	
Kannus	57	2,7	
Kaustinen	44	5,7	
Kokkola	33	3,2	2,4
Lestijärvi	72	5,8	
Perho	35	10,7	
Toholampi	38	3,9	
Veteli	28	12,4	

Keski-Suomi			
Hankasalmi	48	7,1	
Joutsa	45	1,6	
Jyväskylä	87	5,9	
Kannonkoski	23	2	
Karstula	42	4,4	2,6
Keuruu	52	2,8	2,7
Kinnula	66	4	
Kivijärvi	66	1,4	0,7
Konnevesi	34	4,4	2,1
Kuhmoinen	37	1,3	
Kyyjärvi	20	4,5	3,3
Laukaa	39	4,4	
Luhanka	26	0	
Multia	54	8,4	
Muurame	30	4,2	
Petäjävesi	49	2	
Pihtipudas	31	1,7	
Saarijärvi	42	2,7	1,5
Toivakka	31	3,1	
Uurainen	37	3,9	
Viitasaari	42	0,2	
Äänekoski	58	2,1	
Kymenlaakso			
Hamina	52	6,9	3,05
Iitti	40	2,6	
Kotka	116	2,8	
Kouvola	57	2	1,2
Miehikkälä	53	3,1	
Pyhtää	35	0,9	1,1
Virolahti	47	5,2	
Lappi			
Enontekiö	60	7,7	5,7
Inari	46	3,7	3,2
Kemi	96	0,1	0,1
Kemijärvi	51	2,6	
Keminmaa	40	1,9	
Kittilä	36	2,4	1,5
Kolari	41	3,9	

Muonio	11	5	0
Pelkosenniemi	44	5,5	3
Pello	55	3,5	
Posio	55	4,2	4,4
Ranua	48	10,7	3,9
Rovaniemi	69	2,2	
Salla	34	7,3	4,7
Savukoski	41	11,9	2
Simo	18	4,9	
Sodankylä	64	3,7	
Tervola	20	0,8	
Tornio	68	0,8	
Utsjoki	49	14,9	11,2
Ylitornio	36	1,9	
Pirkanmaa			
Akaa	85	1,9	1
Hämeenkyrö	38	3,5	1,5
Ikaalinen	51	2,9	2,4
Juupajoki	64	1,8	
Kangasala	42	9,2	
Kihniö	49	4,3	
Lempäälä	58	7,4	2,5
Mänttä-Vilppula	71	2,8	
Nokia	53	4,5	
Orivesi	70	1,7	
Parkano	39	5	
Pirkkala	48	5,3	3
Punkalaidun	44	7	
Pälkäne	42	4	
Ruovesi	22	2,3	
Sastamala	52	5,9	
Tampere	105	2,3	2,3
Urjala	77	3	
Valkeakoski	77	6,2	
Vesilahti	25	10,7	5,1
Virrat	53	3,1	2,4
Ylöjärvi	47	2,8	
Pohjanmaa			
Isokyrö	33	3,6	

Kaskinen	35	7,1	
Korsnäs	25	7,3	6,1
Kristiinankaupunki	14	2,4	
Kruunupyy	12	4,2	4,2
Laihia	65	4	
Luoto	7	1,5	1,3
Maalahti	28	3,7	
Mustasaari	16	1,9	1,8
Närpiö	18	8,4	3,8
Pedersöre	10	2	2,4
Pietarsaari	51	2,2	2,3
Uusikaarlepyy	16	0,9	0,8
Vaasa	81	3	
Vöyri	22	0,4	
Pohjois-Karjala			
Ilomantsi	42	0,7	0,2
Joensuu	89	2,5	1,3
Juuka	52	7,8	
Kitee	44	3,8	2,5
Kontiolahti	52	3,3	
Lieksa	94	4,9	
Liperi	51	4,6	
Nurmes	43	2,2	1,1
Outokumpu	63	2,1	
Polvijärvi	69	1,5	
Rääkkylä	34	9,9	
Tohmajärvi	57	3	3
Valtimo	27	6,4	4,5
Pohjois-Pohjanmaa			
Alavieska	26	0,8	
Haapajärvi	39	11,9	3
Haapavesi	68	1	
Hailuoto	44	12,7	
Ii	35	3,8	
Kalajoki	28	0,1	0,7
Kempele	21	1,4	
Kuusamo	57	9,3	
Kärsämäki	27	9,3	
Liminka	32	2,4	

Lumijoki	29	8,2	
Merijärvi	26	0	
Muhos	50	0,7	
Nivala	40	2,6	
Oulainen	24	2,4	
Oulu	58	3,1	11,7 *)
Pudasjärvi	58	5,8	
Pyhäjoki	19	17,2	
Pyhäjärvi	34	11,2	
Pyhäntä	12	4	3,2
Raahe	51	4	1,9
Reisjärvi	17	14,3	3,1
Sievi	43	1,5	
Siikajoki	19	9,2	
Siikalatva	37	1,4	1
Taivalkoski	55	2,7	
Tyrnävä	20	5	
Utajärvi	40	3,2	
Vaala	69	3,2	
Ylivieska	56	2,5	
Pohjois-Savo			
Iisalmi	58	1,1	
Kaavi	45	2,1	0,8
Keitele	55	10,1	
Kiuruvesi	33	0,6	
Kuopio		2	1,4
Lapinlahti	52	10,1	
Leppävirta	51	3,5	
Pielavesi	36	5,3	
Rautalampi	38	0,8	
Rautavaara	61	1,7	
Siilinjärvi	44	3,1	2,3
Sonkajarvi		1	
Suonenjoki	58	0,5	
Tervo	34	3,2	
Tuusniemi	44	4,9	
Varkaus	67	3	2,2
Vesanto	38	2	2
Vieremä	20	0,7	0,9

Päijät-Häme			
Asikkala	34	1,5	
Hartola	45	3	
Heinola	69	4,6	
Hollola	36	1,4	
Kärkölä	52	1,8	
Lahti	86	2,5	2,2
Orimattila	75	2,9	
Padasjoki	20	5,8	
Sysmä	34	5,7	
Satakunta			
Eura	32	4,1	
Eurajoki	44	6,5	5,8
Harjavalta	52	1,4	
Honkajoki	26	8,1	
Huittinen	39	4,3	
Jämijärvi	11	13	
Kankaanpää	27	4,1	
Karvia	18	8,2	
Kokemäki	36	1	
Merikarvia	40	1,3	
Nakkila	43	3,8	3,2
Pomarkku	23	11,4	4,8
Pori	53	3,1	
Rauma	40	2	1,6
Siikainen	23	10,9	
Säkylä	41	6,7	
Ulvila	45	5,1	
Uusimaa			
Askola	32	3,1	
Espoo	108	1,7	1,5
Hanko	53	2	
Helsinki	146	3	3
Hyvinkää	67	3,5	
Inkoo	33	1,2	0,8
Järvenpää	110	1,4	
Karkkila	68	4,6	2,9
Kauniainen	51	2,1	2
Kerava	104	0,5	1,9

Kirkkonummi	76	2,8	2,1
Lapinjärvi	35	4	
Lohja	50	1,2	
Loviisa	53	2,6	
Myrskylä	51	2,2	
Mäntsälä	28	1,7	
Nurmijärvi	53	3,4	
Pornainen	17	2,7	
Porvoo	78	3	
Pukkila	36	4,2	3,2
Raasepori	64	3,4	
Sipoo	37	3,9	
Siuntio	32	1,7	2,2
Tuusula	43	1,7	1
Vantaa	148	2,8	1,5
Vihti	70	3,8	1,5
Varsinais-Suomi			
Aura	41	2,6	
Kaarina	40	3,8	
Kemiönsaari	36	1,4	0,9
Koski Tl	43	3,5	
Kustavi	50	5,5	
Laitila	33	2,2	
Lieto	30	3,1	
Loimaa	35	0,45	
Marttila	31	3,8	3,9
Masku	14	1,2	
Mynämäki	30	1,8	
Naantali	56	1,4	1,4
Nousiainen	19	0,6	
Oripää	37	3,4	
Paimio	55	3,1	
Parainen	38	3,5	
Pyhäranta	18	6,6	
Pöytyä	18	1,4	
Raisio	116	6,7	
Rusko	21	8	
Salo	42	3,8	
Sauvo	24	6,8	

Somero	30	2,7	
Taivassalo	32	1,1	
Turku	64	3,5	3,1
Uusikaupunki	44	1,4	0,9
Vehmaa	51	2,7	